

โครงสร้างตลาดสุราในประเทศไทยหลังการเปิดเสรี



นายชัยพร เชียนพานิช

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ISBN 974-14-2505-8

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE LIQUOR MARKET STRUCTURE IN THAILAND AFTER LIBERALIZATION



Mr.CHAIYAPORN SIANPHANIT

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Art in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

ISBN 974-14-2505-8

Copyright Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์                    โครงสร้างตลาดสุราในประเทศไทยหลังการเปิดเสรี  
โดย    นายชัยพร เชียนพานิช  
สาขาวิชา                                เศรษฐศาสตร์การเมือง  
อาจารย์ที่ปรึกษา                        รองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตวีรัตน์


---

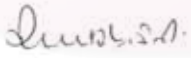
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

  
..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไสตติร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตวีรัตน์)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ)

สถิตยวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชัยพร เขียนพานิช : โครงสร้างตลาดสุราในประเทศไทยหลังการเปิดเสรี.  
(THE LIQUOR MARKET STRUCTURE IN THAILAND AFTER LIBERALIZATION)  
อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.นวนน้อย ตริรัตน์, 181 หน้า. ISBN 974-14-2505-8.

วิทยานิพนธ์มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ระบบสถาบันในตลาดสุราชาวหลังการเปิดเสรีผ่านกติกากฎหมายที่ควบคุมผู้ผลิตในตลาดสุรา, พฤติกรรมในตลาดจากผู้ผลิตรายเดิมที่กระทำต่อผู้ผลิตรายใหม่อันก่อให้เกิดอุปสรรคเกิดขึ้น ตลอดจนความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มทุนสุราและรัฐที่กระทำร่วมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุน

ผลการศึกษาพบว่ากติกาที่ออกมาเพื่อกำกับดูแลตลาดสุราสร้างอุปสรรคต่อผู้ผลิตรายใหม่ โดยผ่านพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493และประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารงานสุราเป็นหลักสำคัญขณะที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานยังเป็นผู้สร้างเงื่อนไขที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อผู้ผลิตรายใหม่ เช่น การจับกุม การตรวจค้น เป็นต้น ทำให้โครงสร้างตลาดสุราชาวที่เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตรายเล็กเข้ามาเกิดผลในเชิงลบเป็นอันมาก

ขณะเดียวกันอุปสรรคจากผู้ผลิตรายเดิมที่มีอำนาจผูกขาดในตลาดสุรามายาวนานกลับสร้างพฤติกรรมต่างๆเกิดขึ้นในตลาดที่กลายเป็นอุปสรรคต่อผู้เข้ามาแข่งขันรายใหม่ไม่ว่าจะเป็นรายเล็กหรือรายใหญ่ก็ตามและก่อนเปิดเสรีการผลิตความพร้อมของกลุ่มสุรารายใหญ่มีสูงมากนอกจากนั้นยังมีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่และนักการเมืองมายาวนาน ทำให้ตลาดสุราที่เปิดให้เสรีเกิดขึ้นมานั้นกลับมีปัญหาต่างๆมากมายต่อรายใหม่ จึงนับได้ว่าการเปิดเสรีการผลิตสุราของรัฐบาลมิได้เกิดประโยชน์ต่อผู้ผลิตรายใหม่หรือผู้ผลิตรายย่อยอย่างแท้จริง อันนำไปสู่ปัญหาต่างๆตามมาในตลาดสุราต่อไปในอนาคต

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง  
ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อนิสิต เพ็ญ เพ็ญมา  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา hawk

# # 4588508729 : MAJOR Political Economy

KEY WORD : LIQUOR MARKET / LIQUOR AND SPILIT ACT / EXCISE DEPARTMENT/  
INSTITUTIONAL ECONOMY

CHAIYAPORN SIANPHANIT : THE LIQUOR MARKET STRUCTURE IN  
THAILAND AFTER LIBERALIZATION. THESIS ADVISOR :ASSOC.PROF.  
NUALNOI TREERAT,Ph.D. 181 pp. ISBN 974-14-2505-8.

This study aims to study and analyze the institutional structure of the local liquor market after the liberalization of the liquor market via the analysis of rules or laws controlling the producers, market behavior of existing liquor producers that imposes upon new producers which produces constraints and the power relations between the liquor business group and the government that cooperate to protect the interest of the business group.

The result of this study has found that the new regulations, most significantly Liquor and Spirit Act, BE 2493 (1950) and Notification of the Ministry of Finance on the Procedure of Liquor Administration, on the liquor market have created constraints for new liquor producers. At the same time, the officers in duty are still the agents who create conditions that lead to constraints for new liquor producer such as the arrest of new liquor producers and search of production plants, which contribute negatively to small liquor producers who have just been given opportunity to enter the liquor market.

Further, the existing liquor producers with monopolistic market power have created market constraints for new liquor producers, both small and big, due to the fact that prior to the liquor market liberalization, the major liquor producers had already had substantial market capacity and had established a good relationship with concerned officials and politicians. Such conditions have led to problems for new liquor producers after the liberalization. The study concludes that the liberalization of liquor market by the government has not really yielded benefits to small producers but resulted in adverse effects from the intended objective and subsequent problems in the liquor market.

Field of Study Political Economy

Academic Year 2006

Student's Signature

Advisor's Signature

*Chaiyaporn Sin*

*N. Treerat*

## กิตติกรรมประกาศ

งานการศึกษาเรื่องสุราในครั้งนี้เปรียบเสมือนการทำงานชิ้นสำคัญชิ้นหนึ่งโดยจะสำเร็จเสร็จสิ้นได้ก็ด้วยความอนุเคราะห์จากผู้สนับสนุนที่ต้องสละเวลาตลอดจนแรงกายแรงใจ สำหรับบุคคลที่สำคัญที่สุดและนับเป็นพระคุณอย่างสูงต่องานการศึกษาในครั้งนี้ที่ทำให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี คือ อาจารย์นวนน้อย ตีร์รัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผู้ที่คอยเป็นแรงใจที่สำคัญมากในการทำงานครั้งนี้คือ มารดาของข้าพเจ้า ตลอดจนผู้ควบคุมคุณภาพให้ออกมาได้คุณภาพที่ได้กรุณาตรวจทานและแก้ไขผลงาน คือ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทั้ง 3 ท่าน โดยได้คอยได้ถามความคืบหน้าด้วยดีตลอดมา ตลอดจนผู้ที่คอยสนับสนุนทั้งทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตั้งแต่ศูนย์เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองที่ให้คำแนะนำที่ดีตลอดมา นอกจากนี้ ต้องขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สรรพสามิต , ชาวบ้าน, ผู้นำชุมชนทั้ง 3 จังหวัด ที่ให้ข้อมูลที่มีค่าต่อข้าพเจ้า รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายที่อาจไม่ได้เอ่ยนามมา ณ ที่นี้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภาพ.....	ฎ
1. บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญและปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา.....	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	6
1.4 นิยามศัพท์ในการวิจัย.....	7
1.5 วิธีการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2. ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และวรรณกรรมปริทัศน์.....	10
2.1 เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่.....	10
2.2 แนวคิดเรื่องตลาดแข่งขัน.....	16
2.3 วรรณกรรมปริทัศน์.....	18
3. พัฒนาการของตลาดสุรา.....	26
3.1 ตลาดสุราตั้งแต่อดีต ถึง 2493.....	26
3.2 ตลาดสุราในช่วง พ.ศ.2493 - 2542.....	31
3.2.1 การบริหารงานสุรา พ.ศ.2493 - 2500.....	31
3.2.2 การบริหารงานสุรา พ.ศ.2502 – 2517.....	32
3.2.3 การบริหารงานสุรา พ.ศ. 2517 – 2527.....	33
3.2.4 การบริหารงานสุรา พ.ศ.2528 – 2542.....	33
3.3 ตลาดสุราหลังเปิดเสรี พ.ศ.2542.....	40
3.4 ตลาดสุรานอกระบบ.....	44
3.5 โครงสร้างกลุ่มทุนสุรา.....	46
3.6 รัฐและทุนสุรา.....	49
3.7 สรุปท้ายบท.....	53

4. กติกาในตลาดสุรกายหลังการเปิดเสรี.....	56
4.1 สภาพตลาดสุรกายหลังเปิดเสรี.....	56
4.2 พระราชบัญญัติสุรกาย พ.ศ.2493.....	59
4.3 กฎหมายสุรกายเสรีในกรอบพระราชบัญญัติสุรกาย พ.ศ.2493.....	62
4.4 อุปสรรคจากกติกาในตลาดสุรกาย.....	66
4.4.1 กติกาการเข้าสู่ตลาดสุรกาย.....	67
4.4.2 กติกาในกระบวนการผลิตสุรกาย.....	70
4.4.3 อากรแสดมปี.....	80
4.4.4 การทำบัญชีและภาษีอากร.....	83
4.4.5 การขนส่งและการขายสุรกาย.....	86
4.5 การบังคับใช้กติกา.....	88
4.6 สรุปท้ายบท.....	91
5. ตลาดสุรกายชุมชนหลังการเปิดเสรี.....	93
5.1 กระบวนการต่อสู้ก่อนการเปิดเสรีการผลิตสุรกาย.....	93
5.2 กระบวนการต่อสู้หลังเปิดเสรีการผลิตสุรกาย.....	95
5.3 สภาพตลาดสุรกายชุมชนหลังเปิดเสรี.....	96
5.4 พฤติกรรมตลาดสุรกายหลังเปิดเสรี.....	97
5.4.1 กลยุทธ์ทางด้านราคา.....	98
5.4.2 ผลិតภัณฑ์.....	101
5.4.3 ช่องทางจัดจำหน่าย.....	107
5.4.4 การเข้าครอบครองกิจการ.....	109
5.4.5 การโฆษณาและการประชาสัมพันธ์.....	110
5.5 สรุปท้ายบท.....	112
6. บทสรุป.....	115
6.1 สรุปผลการวิจัย.....	115
6.2 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย.....	127
6.3 ข้อจำกัดในการวิจัย.....	130
6.4 ข้อเสนอแนะในงานวิจัยครั้งต่อไป.....	130
รายการอ้างอิง.....	131
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก.....	138
ภาคผนวก ข.....	178
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	181



## สารบัญตาราง

## หน้า

1.1 รายได้ภาษีอากรสุรา.....	1
1.2 ภาษีสุรากลั่นชุมชนระหว่างปี 2546-2548.....	3
3.1 บริษัทผู้ได้รับการประมูลสัมปทานโรงงานกรมสรรพสามิตทั้ง 12 โรงงาน พ.ศ.2527.....	37
3.2 ผลการประมูลขายโรงงานสุรารัฐ 12 โรง.....	43
3.3 เปรียบเทียบเป้าหมายการจัดเก็บภาษีและผลการจัดเก็บจริง ปีงบประมาณ 2542-2547... 45	
3.4 จำนวนคดีที่กระทำผิดพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ตั้งแต่ปี 2482-2547.....	48
4.1 เปรียบเทียบอัตราการเติบโตของภาษีสุราและภาษีเบียร์ ระหว่างปี 2537-2547.....	57
4.2 เปรียบเทียบข้อกำหนดในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 และ ประกาศกระทรวงฉบับที่ 1 พ.ศ.2543 และฉบับที่ 4 พ.ศ.2546.....	64
5.1 เปรียบเทียบราคาสุราราว 35 และ 40 ดีกรีของสุราโรงใหญ่และสุราชุมชน และราคาเบียร์ ณ ร้านค้าปลีก ในช่วงปี 2543-2548.....	99

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแนภาพ

## หน้า

1.1 แบบจำลองภาพการควบคุมตลาดสุราเสรี.....	4
4.1 แบบจำลองการขออนุญาตการผลิต.....	68
4.2 แบบจำลองกติกาในกระบวนการผลิต.....	70
4.3 แบบจำลองกระบวนการขออนุญาตฉลาก.....	74
4.4 แบบจำลองกระบวนการตรวจสอบการทำบัญชี.....	83



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

ตลาดสุราในประเทศไทยแต่เดิมกว่า 40 ปี อยู่ในความควบคุมภายใต้บริษัทสุราเพียงหนึ่งหรือสองบริษัทเท่านั้น ทำให้มีเป็นในลักษณะของตลาดผูกขาดอันทำให้ผู้แข่งขันรายอื่นไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้อย่างเต็มที่ ก่อปรกกับการที่กฎระเบียบหรือข้อบังคับไม่ต้องการให้มีการแข่งขันทำให้รัฐกลายเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการสะสมทุนแก่กลุ่มทุนตัวเอง เนื่องจากรัฐบาลมองว่าสุราเป็นสิ่งที่ทำลายสุขภาพของประชาชนในประเทศทำให้ต้องมีการควบคุมโดยการให้สัมปทานแก่บริษัทสุราเพียงบริษัทเดียวหรือ สองบริษัท แล้วส่งรายได้ตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบคือ กรมสรรพสามิต

ตลอดเวลาที่ผ่านมากรมสรรพสามิตมีรายรับทางภาษีจากกลุ่มทุนสุราขนาดใหญ่ในแต่ละปีเป็นสัดส่วนที่สูงมาก โดยในช่วงก่อนเปิดเสรีสุราพบว่าการเสียภาษีของกลุ่มทุนสุรามีมูลค่ามากถึง 22,700 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2540 (ตาราง 1.1)

ตาราง 1.1 : รายได้ภาษีอากรสุรา

ปีงบประมาณ	ภาษี (ล้านบาท)
2539	21,548.45
2540	22,763.33
2541	20,257.35
2542	22,800.40
2543	8,257.66
2544	8,932.96
2545	22,290.17
2546	25,676.15
2547	26,181.47

ที่มา: กรมสรรพสามิต

ด้วยตลาดสุรามีนขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูงถึง 60,000 ล้านบาท<sup>1</sup> โดยเฉพาะสุราขาวมีสัดส่วนในตลาดสูงถึงร้อยละ 50 โดยกลุ่มสุรามหาราชฎากรและกลุ่มสุราทิพย์ครองส่วนแบ่งตลาดสูงถึงกว่าร้อยละ 90 ตั้งแต่หลังเปิดเสรีสุรา พบว่าในช่วงแรกการเก็บภาษีลดต่ำลงอย่างมากเนื่องจากมีการผลิตสุราสต็อกไว้ของกลุ่มโรงเหล้า ในการเก็บภาษีเป็นอัตราเหมาจ่ายที่ผลิตเท่าไรหว่าจ่ายเท่านั้น ก่อนเปิดเสรีได้มีการผลิตไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้การผลิตหลังจากเปิดเสรีลดลง ทั้งนี้รายได้จากภาษีสุราในประเทศลดลงถึงร้อยละ 63.7 ในช่วงปี 2543-2544 เมื่อเทียบกับปี 2542 (ตาราง 1.1) จนกระทั่งปี 2545 รายได้ภาษีสุราจึงได้เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 2 หมื่นล้านบาทใกล้เคียงกับช่วงก่อนเปิดเสรีสุรา

หลังจากการเปิดเสรีสุราในวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้สามารถผลิตและจำหน่ายสุราทุกชนิดได้โดยเสรีภายใต้ประกาศกระทรวงการคลังเรื่องระเบียบวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 1) แต่เน้นไปที่สุราแช่มีได้กล่าวถึงสุรากลั่นแต่อย่างใด จนต่อมากการเปิดเสรีสุรากลั่นได้กระทำขึ้นอย่างจริงจังในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้สามารถผลิตสุรากลั่นได้อย่างเสรีโดยมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 ออกมา โดยให้ชาวบ้านที่ต้องการเป็นผู้ผลิตสุรากลั่นพื้นบ้านให้ไปลงทะเบียนกับสรรพสามิตจังหวัด โดยแต่เดิมให้สามารถผลิตเพียงสุราแช่ที่มีดีกรีที่ไม่เกิน 15 ดีกรีเท่านั้นมาเป็นการอนุญาตให้สามารถผลิตสุรากลั่น ซึ่งมีดีกรีสูงกว่าโดยผ่านกระบวนการกลั่นทำให้ดีกรีสูงกว่า 15 ดีกรีแต่ไม่เกิน 40 ดีกรี

เมื่อมีการเปิดเสรีสุรากลั่นและมีการให้ขึ้นทะเบียนผู้ผลิตสุรากลั่นทั่วประเทศภายในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน มีผู้ลงทะเบียนในการผลิตมากกว่า 6,000 ราย (2547) และได้มีการเก็บภาษีอากรสุรากลั่นตามกฎระเบียบของกรมสรรพสามิตตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมาพบว่าสามารถผลิตปริมาณสุราได้ถึงกว่า 10 ล้านลิตรและสามารถเก็บภาษีได้ถึงกว่า 211 ล้านบาท (ตาราง 1.2) ที่แสดงถึงรายได้ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากชาวบ้านที่ผลิตสุรากลั่นสะท้อนถึงความสามารถของชาวบ้านและชุมชนที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมสุรากลั่นได้

<sup>1</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาดเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) หน้า 9-1 , 2545.

ตาราง 1.2 : ภาษีสุรากลั่นชุมชน ระหว่างปี 2546-2548

ปีงบประมาณ	ภาษี สุรากลั่นชุมชน (ล้านบาท)
2546	211.7
2547	811
2548	888.5

ที่มา : กรมสรรพสามิต

แต่ทว่าการเข้ามาแข่งขันในตลาดสุราดังแต่เปิดเสรีสุราของชาวบ้านก็ยังติดกับข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ที่ยังเข้มงวดอยู่ไม่ว่าจะเป็นต้องกระทำในรูปของบริษัทจดทะเบียน การผลิตกรณีเหล่า ชาวพบว่าต้องผลิตขั้นต่ำวันละ 90,000 ลิตรและมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 350 ไร่<sup>2</sup> ทำให้การเข้ามาของ ชาวบ้านหรือชุมชนในการผลิตต้องถูกจำกัดโดยข้อบังคับที่ออกมาเหล่านี้ จึงเป็นปัญหาสำคัญ อันดับแรกของการเปิดเสรีสุราที่กฎหมายข้อบังคับยังถูกทำให้เกิดการกีดกันผู้เข้าแข่งขันรายใหม่อยู่ ทำให้ในปัจจุบันตลาดสุรายังถูกควบคุมและครองส่วนแบ่งทางการตลาดอยู่โดยกลุ่มบริษัทสุราของ นายเจริญ สิริวัฒนภักดี ซึ่งถือว่าเป็นรายใหญ่ของตลาดสุรามายาวนานกว่า 20 ปีจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการเปิดเสรีสุรามานานถึง 4 ปี (2543-2547) แต่พบว่าผู้เข้ามาแข่งขันตลาดสุรา มีเพียง รายใหญ่หรือเป็นนายทุนจังหวัดเข้ามาผลิตโดยช่วงแรกมีเพียงรายเดียวที่สามารถผลิตออกมา แข่งขันได้เป็นของกลุ่มเบียร์สิงห์ที่เข้ามาในช่วงแรก ต่อมาก็มียุติผลิตที่เป็นนายทุนในจังหวัด เช่น ยี่ห้อพญาลอบ เป็นต้น

เนื่องจากช่วงแรกของการเปิดเสรีสุรา ได้มีการประกาศข้อบังคับออกมาเป็นประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่องการบริหารงานสุราฉบับที่ 1 พ.ศ.2543 ปรากฏว่าข้อบังคับต่างๆ มีการตั้ง เงื่อนไขในการเข้ามาของผู้ผลิตรายใหม่ไว้ค่อนข้างสูงมีผลให้ชาวบ้านหรือชุมชนขนาดเล็กไม่ สามารถเข้ามาแข่งขันได้ หรือถ้าผู้ผลิตรายใดสามารถเข้ามาได้ก็ยังไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มสุรา เดิมได้ เพราะติดขัดทั้งเรื่องเงินทุน เทคโนโลยี วัตถุดิบที่ต้นทุนต่างกันมาก

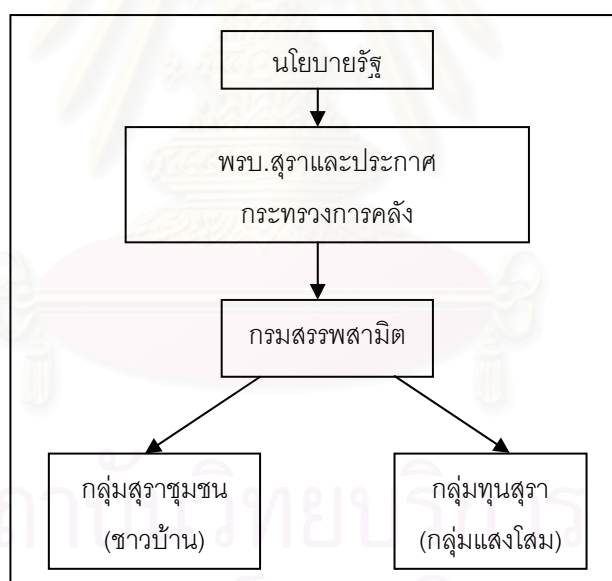
กฎหมายที่สำคัญที่ส่งผลต่อตลาดสุรามากที่สุดคือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 และ รวมถึงประกาศกระทรวงการคลังและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งถือว่าเป็นกระทรวงที่มีส่วน เกี่ยวข้องกับการตั้งโรงงานผลิต การจำหน่าย ตั้งแต่ต้นทางของการผลิตไปจนถึงมือผู้บริโภค

<sup>2</sup> กรมสรรพสามิต(2543), ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543 ฉบับที่ 1

โดยประกาศกระทรวงการคลังเรื่องระเบียบวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543-2546 ได้มีประกาศออกมาบังคับใช้ทั้งสิ้น 4 ฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปิดเสรีสุราทั้งสุราแช่และสุรากลั่น

จากพระราชบัญญัติจนถึงประกาศกฎกระทรวงการคลังจะแสดงถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมสุรา ผ่านสถาบันทางกฎหมาย สุราส่วนใหญ่ที่ระบุไว้ในกฎหมายจะเป็นสุรากลั่น ขณะที่สุราแช่ เช่นไวน์ เบียร์ เหล้าผลไม้ ตลอดจนเหล้าพื้นบ้านถือว่าเป็นส่วนน้อยเพราะสุรากลั่นถือว่าเป็นอุตสาหกรรม คือผลิตเป็นจำนวนมากทำให้ความสำคัญของอุตสาหกรรมสุราอยู่ที่สุรากลั่น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาดสุราเริ่มตั้งแต่การออกนโยบายจากรัฐเป็นผู้วางนโยบาย จนมีการประกาศมาเป็นพระราชบัญญัติหรือประกาศกระทรวงโดยมีผู้ปฏิบัติงานหรือบังคับใช้กฎหมายผ่านกรมสรรพสามิตเพื่อกำกับดูแลตลาดสุรา ทั้งนี้ในปัจจุบันตลาดสุรามีผู้แข่งขันในตลาดแบ่งได้ 2 กลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มทุนสุราเดิม (กลุ่มแสงโสม) และ กลุ่มสุราชุมชน (แผนภาพ 1)

#### แผนภาพ 1 : แบบจำลองภาพการควบคุมตลาดสุราเสรี



เนื่องจากมูลค่ามหาศาลของตลาดสุราในปัจจุบันที่มีมูลค่าทางตลาดทั้งระบบโดยเฉพาะสุรากลั่นมีมูลค่าสูงถึง 60,000 ล้านบาท<sup>3</sup> ทำให้เกิดการมองกันว่ากลุ่มทุนสุราและรัฐมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอยู่ทำให้เกิดคำถามเกิดขึ้นว่าการมีปฏิสัมพันธ์เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มทุน

<sup>3</sup> เตือนเด่น นิคมบริรักษ์. โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาดเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). หน้า9-1 , 2545.

และของรัฐนั้นผ่านสิ่งใดเป็นตัวกลางในการตกลงกัน เพื่อเป็นตัวบังคับซึ่งถึงการรักษามลประโยชน์ของกลุ่มทุนสุราเองและรัฐบาลในตลาดสุราที่เปิดเสรี

ปัจจุบันตลาดสุราในต่างประเทศ สุรากลายเป็นสินค้าที่มีความหลากหลายและเป็นสินค้าที่สร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศหลายๆประเทศไม่ว่าจะเป็นสก๊อตวิสกีจากสก๊อตแลนด์ สาเกของญี่ปุ่น เหล้าไวน์ของจีน ไวน์ของฝรั่งเศส ซึ่งสุราต่างๆเหล่านี้ในประเทศเหล่านี้เป็นสินค้าประจำท้องถิ่นที่สามารถสร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศของตนเองได้ และเป็นสินค้าท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้น ขณะที่ในประเทศไทยกลับกลายเป็นว่าตลาดสุราขึ้นกับกลุ่มทุนสุราผูกขาดในตลาดสุราเพียงรายเดียว ทำให้เกิดความสงสัยว่าจะเป็นไปได้แค่ไหนที่ทำให้ท้องถิ่นหรือชุมชนสามารถผลิตสุราให้เป็นสินค้าประจำถิ่นขึ้นมาและสร้างชื่อขึ้นมาเองเป็นสินค้าในระดับชาติได้และสามารถแข่งขันในตลาดสุราได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตั้งแต่การเปิดเสรีสุรากลั่น พ.ศ.2546 ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการที่ข้อบังคับต่างๆในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 โดยการบังคับใช้ใน พ.ร.บ.ฉบับนี้ไม่ว่าจะเป็นการผลิตสุราที่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตจึงจะสามารถทำการผลิตได้ (มาตรา5) หรือข้อบังคับในเรื่องเชื้อสุราซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในการผลิต ในมาตรา 24 ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุราเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต อันเป็นมาตราที่ทำให้ผู้ที่จะเริ่มทำการปรุงเชื้อสุราขึ้นมาหรือคิดค้นสูตรสุราขึ้นมาใหม่ไม่สามารถทำได้ แม้ว่าจะมีประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารสุราขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ทว่า เนื้อหาในกฎหมายหลักคือตัวพระราชบัญญัติยังมีได้ทำการแก้ไข จึงทำให้ยังมีผลบังคับใช้อยู่ทำให้เกิดกระแสการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้น เนื่องจากมองว่าเป็นกฎหมายที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนสุรากลุ่มเดิมและชาวบ้านไม่สามารถมีอิสระในการกระทำการผลิตเพื่อปรับปรุงการผลิตหรือการคิดค้นสูตรสุรากลั่นขึ้นมาใหม่ได้ ทำให้มีการต่อต้านกฎหมายฉบับนี้อย่างกว้างขวางทำให้เกิดข้อสงสัยที่ว่า **หลังการเปิดเสรีการผลิตสุราแล้วตลาดยังมีการผูกขาดจริงหรือไม่ เพราะอะไรและอย่างไร**

ในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ที่ได้มีการประกาศและบังคับใช้นั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันที่เริ่มการเปิดเสรีสุราเช่นจนถึงสุรากลั่น ผู้ผลิตที่เข้ามาในตลาดสุราแห่งนี้ได้ล้มหายตายจากไปมากมายเนื่องจากการแข่งขันที่รุนแรงและการใช้เครื่องมือต่างๆของกลุ่มทุนสุราดั้งเดิมเพื่อสกัดกั้นผู้แข่งขันรายใหม่ จนเกิดคำถามว่าการเปิดเสรีนั้นเสรีจริงหรือไม่ มีอะไรเป็นข้ออุปสรรคกีดขวางอยู่หรือไม่หรือเกิดจากการกีดกันเกิดขึ้นจากผู้แข่งขันรายเดิม อันรวมไปถึงตัวกฎหมายหลักและกฎหมายลูกที่ออกมาต่างๆมากมายมีการบังคับใช้อยู่อย่างเป็นธรรมหรือไม่ หรือเป็นการบังคับใช้ที่ก่อให้เกิดการกีดกันโดยทางอ้อมในการเข้ามาของผู้แข่งขันรายใหม่ในตลาดสุรา ไม่ว่าจะรายเล็กหรือรายใหญ่ก็ตาม โดยเฉพาะในตลาดสุราชาวกลั่น

เป็นหลัก เพื่อสะท้อนถึงการสนับสนุนการเปิดเสรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตราที่ 87 ที่เน้นย้ำว่ารัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดทั้งทางตรงและทางอ้อม<sup>4</sup> ดังนั้นเพื่อให้การแข่งขันตลาดสุราเสรีอย่างแท้จริงตามเจตจำนงที่ชาวบ้านหรือชุมชนและในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างสมบูรณ์และโปร่งใสมากที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาโครงสร้างตลาดสุราในประเทศไทย
2. วิเคราะห์อุปสรรคในนโยบายการเปิดสุราเสรีผ่านพระราชบัญญัติสุราและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. ศึกษาการเข้าสู่ตลาดสุราของชุมชนและกระบวนการต่อสู้ของชุมชนเพื่อการมีส่วนร่วมแบ่งในตลาดสุรา
4. วิเคราะห์อุปสรรคการเข้าสู่ตลาดสุราของผู้ประกอบการรายใหม่

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้แบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 3 ด้านคือด้านข้อบังคับและกฎหมาย ด้านเป้าหมาย และด้านเนื้อหาที่มีสาระสำคัญคือ

1. กลุ่มข้อบังคับและกฎหมาย โดยศึกษาเชิงโครงสร้างของสถาบันของตัวกฎหมายที่เกี่ยวข้องในตลาดสุราที่ทำการควบคุมและบังคับใช้ต่อกลุ่มผู้ผลิตและการจัดจำหน่ายในตลาดสุราตั้งแต่ก่อนเปิดเสรีจนถึงการเปิดเสรีสุราได้แก่ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 จนถึงพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่6) พ.ศ.2534, ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543-2546 ฉบับที่1-4, มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายสุรา เป็นต้น ชนิดสุราในการศึกษามุ่งศึกษาที่สุรากลั่นทั้งของกลุ่มบริษัทสุราและสุราชุมชน ที่มีดีกรีสูงกว่า 15 ดีกรีคือสุรา 28-40 ดีกรี
2. กลุ่มเป้าหมาย เป็นการศึกษาโครงสร้างตลาดสุราโดยมีกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ได้แก่กลุ่มทุนสุราขนาดใหญ่ (กลุ่มแสงโสม) กลุ่มสุราพื้นบ้าน (ชาวบ้านหรือชุมชน

<sup>4</sup> สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, แผนนโยบายแห่งรัฐ5ปีรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่1. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 243, 2545.



,สหกรณ์) เครื่องข่ายเหล้าพื้นบ้าน กรมสรรพสามิต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสุราชุมชน ยี่ปิวหรือเอเยนต์

3. กลุ่มเนื้อหา โดยศึกษาเฉพาะตลาดสุราชาวกลั่นที่มีดีกรีอยู่ที่ 28-40 ดีกรี ในส่วนของตลาดด้านผู้ผลิตและจำหน่าย(อุปทาน)

#### 1.4 นิยามศัพท์ในการวิจัย

1. กลุ่มทุนสุรา หมายถึง กลุ่มสุราของคุณเจริญ สิริวัฒนภักดีได้แก่ บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) กลุ่มบริษัทแสงโสม เครื่องสุรามหาราชฎาร สุราทิพย์และบริษัทในเครือทั้งหมด โดยอาจมีส่วนจากตระกูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องในตลาดสุรา เช่น ตระกูลเตชะไพฑูริย์ ไชยวรรณ เป็นต้น

2. สุรา หมายถึง เครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยแบ่งตามเกณฑ์ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493

พระราชบัญญัติสุราได้แบ่งสุราเป็น 6 ประเภท

1.1 สุราสามทับ คือ สุรากลั่นที่มีแรงแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 80 ดีกรีขึ้นไป

1.2 สุราขาว คือสุรากลั่นที่ปราศจากเครื่องย้อมหรือสิ่งผสมปรุงแต่ง มีแรงแอลกอฮอล์ต่ำกว่า 80 ดีกรี ในปัจจุบันนี้กรมสรรพสามิตอนุญาตให้ผลิตสุราขาวได้ 4 ชนิด คือ 28 ดีกรี ,30 ดีกรี ,35 ดีกรี ,40 ดีกรี

1.3 สุราผสม คือ สุรากลั่นที่ใช้สุราขาวหรือสุราสามทับมาปรุงแต่ง มีแรงแอลกอฮอล์ต่ำกว่า 80 ดีกรี โดยกรมสรรพสามิตอนุญาตให้ผลิตสุราผสมได้แก่ 28 ดีกรี, 30 ดีกรี, 35 ดีกรี

1.4 สุราปรุงพิเศษ คือ ที่ใช้สุราสามทับมาปรุงแต่ง มีแรงแอลกอฮอล์ต่ำกว่า 80 ดีกรี อยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

1.5 สุราพิเศษ คือ สุรากลั่นที่ทำขึ้นโดยใช้กรรมวิธีพิเศษ มีแรงแอลกอฮอล์ต่ำกว่า 80 ดีกรีแบ่งได้ 2 ประเภท

(1) ประเภทวิสกี้ บรันดี ยิน รัม

(2) ประเภทเกาเหลียง เชียงซุน บุนกุ่มไฉ่ว หรือสุราจีนแบบอื่นๆ

ในการศึกษาในงานชิ้นนี้มุ่งศึกษาเฉพาะสุราชาวกลั่นที่มีแรงแอลกอฮอล์สูงกว่า 15 ดีกรีขึ้นไปคือ 28-40 ดีกรี

## 1.5 วิธีการศึกษา

ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยอธิบายในลักษณะในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ทำการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยเริ่มจากโครงสร้างตลาดสุราในช่วงก่อนและหลังเปิดเสรีตลาดสุราโดยอาศัยแนวคิดเรื่องตลาดแข่งขันในส่วนต่อมาจึงเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและกลุ่มทุนในตลาดสุรา โดยอาศัยแนวคิดการกระจุกตัวและการรวมศูนย์ของทุน รวมทั้งสถาบันที่มีบทบาทในการควบคุมและจัดสรรในตลาดสุราที่ได้เปิดเสรีแล้วโดยการใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันในการอธิบายกติกาลึกเพื่อการกำกับดูแลตลาดสุราตลอดจนเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคอย่างไม่เป็นทางการในการขัดขวางเพื่อเข้าสู่ตลาดจากผู้ผลิตรายเดิมที่เป็นกลุ่มทุนสุราผูกขาดมายาวนาน และสุดท้ายเป็นกรณีศึกษาจากผู้ผลิตขนาดเล็กในจังหวัดลำปาง จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอุบลราชธานี

ทำการศึกษาโครงสร้างของตลาดสุรากลั่นในประเทศไทย อันประกอบด้วยกลุ่มทุนสุราขนาดใหญ่คือกลุ่มแสงโสมทั้งกลุ่มของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี ซึ่งเป็นกลุ่มสุราที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และกลุ่มสุราชุมชน ผู้ผลิตสุราขนาดเล็ก ขนาดกลาง และรัฐในฐานะที่กำกับดูแลควบคุมตลาดสุราผ่านทางนโยบาย กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ โดยศึกษาในช่วงก่อนและหลังการเปิดเสรีสุราในช่วง พ.ศ.2540-2547 โดยเฉพาะการเปิดเสรีสุรากลั่นอย่างเต็มรูปแบบในช่วงหลังปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา

ถัดมาทำการศึกษาจากพระราชบัญญัติสุราและประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมในเรื่องระเบียบการบริหารงานสุรารับปีที่1-4 ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตลาดสุรา ประกอบกับเอกสาร ตัวเลข สถิติ จากเอกสารที่รวบรวมมาเบื้องต้นตลอดจนข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาดสุราเสรีทั้งชาวบ้าน เครือข่ายเหล่าพื้นบ้าน เจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสุราชุมชน ผู้ขายสุรา ซึ่งการศึกษาจะมุ่งเน้นไปในส่วนของสุรากลั่น ตลาดสุรากลั่นเท่านั้นมิได้มุ่งเน้นไปในส่วนของสุราแช่

การศึกษาเรื่องโครงสร้างอุตสาหกรรมกรณีของกลุ่มทุนสุราต่อระบบเศรษฐกิจไทยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลและแหล่งที่มาของข้อมูลมีดังนี้

## ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data )

### 1. สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องได้แก่

1.1 เจ้าหน้าที่ข้าราชการกรมสรรพสามิต ที่เกี่ยวข้องในการเก็บภาษีและตรวจสอบปริมาณการผลิตสุรา

1.2 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสุรากลุ่มชน

1.3 เจ้าหน้าที่ในกลุ่มบริษัทสุราแสงโสม

1.4 กลุ่มผู้ผลิตสุรากลุ่มชน ที่จัดตั้งขึ้นในรูปสหกรณ์ ซึ่งได้รับผลจากการเปิดเสรีสุราในปี พ.ศ.2543

- กลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

- กลุ่มสหกรณ์ผลิตเหล้าชุมชน

1.4 กลุ่มผู้ขายสุรา ได้แก่ เอเยนต์ ยี่เป็ด ผู้ค้ารายย่อย

### 2. เอกสารเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องได้แก่

พระราชบัญญัติ และประกาศกระทรวง ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493

- พระราชบัญญัติสุราแก้ไข พ.ศ.2521ฉบับที่4-5 ฉบับปรับปรุงจาก พ.ศ.2493

- พระราชบัญญัติสุราแก้ไข พ.ศ.2534ฉบับที่6-7 ฉบับปรับปรุงจาก พ.ศ.2493

- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา ฉบับที่1-4

- ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำ

และขายสุรากลุ่มชน พ.ศ. 2546

- ระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการออกใบอนุญาต พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2546

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ภาพรวมถึงพัฒนาการตลาดสุราในประเทศไทยผ่านพระราชบัญญัติสุราและนโยบายรัฐ

2. เข้าใจโครงสร้างตลาดสุราก่อนและหลังเปิดเสรีสุราได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3. ได้เห็นภาพรวมของปัญหาในการแข่งขันหลังการเปิดเสรีสุรา

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเปิดเสรีสุรากลุ่มชน

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและวรรณกรรมปริทัศน์

#### 2.1 เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics - NIE)

การศึกษาเศรษฐศาสตร์กระแสหลักแต่เดิมจะพบคำว่าปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ (Non-Economics Factors ) อยู่เสมอซึ่งเกี่ยวข้องกับสังคม การเมือง เป็นต้น โดยเฉพาะในกรอบของสถาบัน มีการมองว่าปัจจัยของสถาบันเป็นปัจจัยภายนอก (Exogenous Variable) โดยถูกทำให้เป็นตัวแปรภายนอกที่มีลักษณะคงที่<sup>1</sup> ทำให้มิได้นำเอาปัจจัยเรื่องสถาบันเข้ามาเกี่ยวข้องในการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจแต่อย่างใด

การศึกษาเชิงสถาบันเกิดขึ้นทำให้มีการมองว่าการมองปัญหาทางเศรษฐกิจควรเน้นปัญหาทางด้านวัฒนธรรมมากขึ้นและมองว่าระบบเศรษฐกิจนั้นไม่ได้มีเพียงแค่ดุลยภาพ และมีมือที่มองไม่เห็น แต่สถาบันเป็นเรื่องของระบบความสัมพันธ์ด้านต่างๆระหว่างมนุษย์ด้วยกันทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม และยังรวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง สังคมวิทยา จิตวิทยา และด้านอื่นๆในสังคมมนุษย์ด้วย สถาบันทางเศรษฐกิจได้แก่ การแบ่งสรรรายได้ ระบบกรรมสิทธิ์ ระบบการแลกเปลี่ยน เป็นต้น<sup>2</sup>

การจัดสรรทรัพยากรควรคำนึงถึงค่านิยมทางสังคม เพราะแต่ละกลุ่มชนมีค่านิยมที่แตกต่างกันการจะจัดสรรทรัพยากรย่อมแตกต่างกันไป เศรษฐศาสตร์สถาบันมองว่าการบริหารเศรษฐกิจโดยเฉพาะการจัดสรรทรัพยากรต้องมีกลไกสำคัญ 2 ส่วนคือ กลไกทางอำนาจและกลไกทางค่านิยม ทำให้มองข้ามไปจากเรื่องของระบบราคาและการแข่งขันซึ่งเป็นกลไกของเศรษฐกิจแบบเสรีที่อาศัยกลไกตลาดเป็นเพียงผู้กำหนดโดยอัตโนมัติเพียงฝ่ายเดียว ฉะนั้นระบบเศรษฐกิจไม่ได้ถูกกำหนดโดยอำนาจของตลาดที่เป็นสถาบันในรูปแบบหนึ่งภายใต้ระบบทุนนิยมเพียงอย่างเดียวแต่ระบบเศรษฐกิจยังถูกควบคุมโดยกลุ่มที่มีพลังทรัพย์และกลุ่มที่มีอำนาจ ทำให้มองว่า

<sup>1</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก? ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ หน้า 82, 2547.

<sup>2</sup> ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์. ทฤษฎีและการศึกษาเศรษฐศาสตร์แนวสถาบันและประวัติศาสตร์ในทศวรรษที่ 1980 วารสารธรรมศาสตร์ ธันวาคม 2526 หน้า172, 2526.

ระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มว่าคนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่สะสมอำนาจทางเศรษฐกิจและควบคุมเศรษฐกิจเอาไว้ ซึ่งถูกประสานเชื่อมโยงไว้ภายใต้กฎเกณฑ์ของโครงสร้างทางอำนาจ ที่ขึ้นกับว่าอำนาจนั้นอยู่กับปัจเจกชนกลุ่มใด<sup>3</sup>

มีการนิยามสถาบันไว้อย่างกว้างๆว่าเป็นตัวลดต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Cost) และต้นทุนทางข้อมูลข่าวสาร<sup>4</sup> ตลอดจนการให้คำนิยามแก่ สถาบัน โดยกลุ่มที่นำโดย ดักลาส ซี นอร์ธ (Douglass C. North) นิยามไว้ว่า เป็นข้อจำกัดของสังคมที่เกิดขึ้นภายใต้กติกาที่ทำให้สังคมรวมตัวกันอยู่ได้ ข้อจำกัดเหล่านั้นเป็นข้อจำกัดทางเทคโนโลยี รายได้ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นตัวกำหนด พฤติกรรม มโนทัศน์ (perspective) ระบบคิด ซึ่งสถาบันถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ กติกาในการเล่นเกมส์ (Rule of games) ที่จัดสรรทรัพยากรที่หายากในทางเศรษฐกิจ โดยมีกรรมสิทธิ์ (property right) เป็นรากฐานให้แก่สถาบัน โดยสถาบันเป็นเสมือนกับบรรทัดฐานหรือรากฐานที่กำหนดให้แกกิจกรรม<sup>5</sup>

สถาบันมิได้มีหน้าที่ทำให้ตลาดเกิดความสมบูรณ์หรือไม่แต่ สถาบันเป็นผู้ทำให้เกิดโครงสร้างทางองค์กรเศรษฐกิจ องค์กรทางสังคม และองค์ทางการเมือง ซึ่งสถาบันของ North ประกอบด้วย กฎที่เป็นทางการ (Formal Rule) การบังคับอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Constraint) และลักษณะการบังคับให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Enforcement Effectiveness)

กฎที่เป็นทางการ คือ กฎหรือข้อบังคับที่ รัฐเป็นผู้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมสมาชิกในสังคมมีขอบเขตที่ต่อเนื่องกันเริ่มตั้งแต่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย พันธะสัญญา ธรรมเนียม ประเพณี ข้อห้าม เพื่อควบคุมสังคมที่มีความซับซ้อน เนื่องจากกฎที่ไม่เป็นทางการไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องมีบุคคลหรือองค์กรทำหน้าที่ออกกฎหมายและควบคุม ทำให้กฎที่เป็นทางการนั้นถูกกำหนดอย่างจริงจังจากการเมือง จากฝ่ายตุลาการ หรือทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากความซับซ้อนทางสังคมและขององค์กรมากขึ้นทำให้ต้องมีโครงสร้างที่เป็นทางการเป็นตัวกำกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและตัวแทนของกลุ่มต่างๆ โดยกฎต่างๆที่เกิดขึ้นเสมือนเป็นตัวแบ่งแยกผู้มีเอกสิทธิ์, กลุ่มต่างๆที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญกับความยุติธรรม

กฎที่ไม่เป็นทางการ คือ แนวทางในการปฏิบัติที่ผูกติดมากับสังคม โดยทางความรู้สึกนึกคิด จากความเคยชินอันได้แก่วัฒนธรรม ประเพณีปฏิบัติ ความเชื่อ อุดมการณ์ การใช้อำนาจ ฯลฯ

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า173

<sup>4</sup> North, Douglass C, *New Institutional Economics and The World Development*. Page 3, 1995

<sup>5</sup> Eirik G. Furubotn and Rudolf Ritscher. *A Collection of Articles From The Journal of Institutional and theoretical Economics*. page 2, 1991

ซึ่งการบังคับใช้จะเป็นไปอย่างไร้ทางโดยการโดยสมาชิกในสังคมจะมีการลงโทษสมาชิกที่กระทำผิด ทำให้มีต้นทุนที่ต้องจ่ายสูงขึ้นด้วย ซึ่งมีด้วยกันหลายระดับ ตั้งแต่ใช้ สายตา วาจาเช่น หัวเราะเยาะ นินทา ประณาม ไม่คบค้าสมาคม เป็นต้น โดยอาจมีความสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของคน ในสังคมหรือองค์กรไม่น้อยไปกว่ากฎที่เป็นทางการ โดยการบังคับใช้นั้นกระทำด้วยตนเอง โดย คู่สัญญา หรือโดยบุคคลที่สาม (การต่อต้านจากสังคมหรือเจ้าหน้าที่คุมบังคับให้เป็นไป) ซึ่งประสิทธิผลนั้นขึ้นกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้

ลักษณะการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ การบังคับใช้จะสำเร็จได้ทั้งบุคคลที่ 1 คือ ผู้ปฏิบัติเอง ดังนั้นจึงไม่มีผู้อื่นมาบังคับให้ปฏิบัติตาม มีแต่ตัวผู้ปฏิบัติเอง การบังคับโดยบุคคลที่ 2 คือคู่กรณีที่ได้ทำธุรกรรมต่างๆด้วยกันมาซึ่งได้ผลกระทบโดยตรงจากการปฏิบัติของบุคคลที่ 1 โดย มีการตอบแทนหรือการการตอบโต้กันเช่นการนัดหมาย และบุคคลที่ 3 คือคนกลางที่เป็นดูแลการ ปฏิบัติของทั้ง 2 ฝ่าย เช่นการบังคับกฎหมายโดยตำรวจ, การบังคับโดยรัฐ<sup>6</sup>

หน้าที่หลักของสถาบันคือลดความไม่แน่นอนโดยสร้างความมั่นคง (อาจไม่จำเป็นต้องมี ประสิทธิภาพ) ของโครงสร้างในปฏิสัมพันธ์แต่ความมั่นคงของสถาบันไม่อยู่ในทางที่คัดค้านที่จะมี การเปลี่ยนแปลงจาก บรรทัดฐานของพฤติกรรม , กฎหมาย , และพันธะสัญญาระหว่างบุคคล ในการเปลี่ยนแปลงสถาบันเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนเพราะการเปลี่ยนแปลงส่วนเกินมีผลต่อ การเปลี่ยนกฎที่เป็นทางการ กฎไม่เป็นทางการตลอดจนการบังคับใช้

อันดับแรก ต้องมีการแยก "สถาบัน" (Institution) ออกจาก "องค์กร" (Organizations) โดยสถาบันคือกฎแห่งเกมส์ (Rule of Game) แต่ตัวหลังคือผู้เล่น โดยที่ "องค์กร" หมายถึงกลุ่ม ต่างๆเช่นกลุ่มการเมือง (พรรคการเมือง กลุ่ม วุฒิสภา เทศมนตรี องค์กรราชการ) กลุ่มทาง เศรษฐกิจ (บริษัท สหภาพทางการค้า สหกรณ์) กลุ่มทางสังคม (วัด สโมสร) และกลุ่มทาง การศึกษา(โรงเรียน มหาวิทยาลัย ศูนย์วิชาชีพ) เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ถูกผูกติดกันไว้ด้วยเจตนาเพื่อ การบรรลุเป้าประสงค์เดียวกันของแต่ละปัจเจกบุคคลที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ<sup>7</sup>

โดยองค์การมุ่งเน้นที่บทบาทในการเป็นตัวแทนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง สถาบัน<sup>8</sup> แต่ทว่าองค์การมีส่วนที่คล้ายกับสถาบันคือการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ ดังนั้นเศรษฐศาสตร์ สถาบันแนวใหม่จึงเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสถาบัน ในกติกาของเกมส์ องค์การ ถือว่าเป็นผู้เล่นภายในเกมส์ (Insider) ขณะที่สถาบันเป็นตัวคอยกำกับตัวโครงสร้าง

<sup>6</sup> North, Douglass C. "Prolouge", in Drobak, John N. and John V.C.Nye (eds.). *The Frontiers of the New Institutional Economics*. Page 6.,1997

<sup>7</sup> North, Douglass C. *Institutions Institutional Change and Economic Performance* page 9 ,1990

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า4-5

ในโลกแห่งการแข่งขันและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างหายากนั้นบทบาททางเศรษฐศาสตร์ เป็นไปเพื่อการอยู่รอด ซึ่งการแข่งขันนั้นจะเป็นตัวนำและปรับปรุงกรอบของสถาบันในการพิสูจน์ ตำแหน่งของการแข่งขัน โดยการแข่งขันที่เข้มข้นจะตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงสถาบัน

ความสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรและสถาบันมีการติดต่อกันและกันอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากความหายากและการแข่งขันที่มีอยู่ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้ต้องมีการลงทุนในเรื่องทักษะ และความรู้ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดได้เพื่อให้องค์กรเป็นส่วนที่จะทำให้เกิดรับรู้โอกาสในการเลือกสถาบันเพิ่มมากขึ้น<sup>9</sup>

เนื่องจากความไม่แน่นอนมีมากมายเกิดขึ้นในสังคม สถาบันจึงมีหน้าที่หลักอีกด้านที่มุ่ง เข้าไปลดความไม่แน่นอนอันเนื่องจากโครงสร้างที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งถูกตั้งขึ้นมาเพราะ พฤติกรรมของมนุษย์ ในสถาบันนั้นมีวิวัฒนาการและมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาไปตาม ทางเลือกของมนุษย์ เพื่อการรับรู้โลกแห่งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเชิงสถาบัน<sup>10</sup> สถาบันจึงถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์

องค์กรจะมีการพัฒนาและคงอยู่ได้อย่างเหมาะสมอย่างไรต้องมาจากกรอบของสถาบัน ในทางกลับกันกรอบของสถาบันที่เหมาะสมจะมีพัฒนาการอย่างไรจึงมาให้ความสำคัญในการศึกษาสถาบันที่เป็นรากฐานของกติกามารยาและมุ่งเป้าที่บทบาทขององค์กรอันเป็นตัวแทนของใน การก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน เนื่องจากองค์กรถูกสร้างขึ้นมาจากจุดประสงค์สำคัญของผลที่มาจากโอกาสที่ยังคงอยู่ของข้อจำกัดและอุปสรรคบางประการ(คล้ายคลึงกับองค์กร เดิมในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์) และเป็นแนวทางปฏิบัติที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรในการ เปลี่ยนแปลงสถาบัน ซึ่งแสดงถึงว่าองค์กรเป็นตัวหลักในการเปลี่ยนแปลงสถาบัน(Institutional Change)<sup>11</sup> ดังนั้นเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่มุ่งเน้นไปที่การมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่าง สถาบันและองค์กร เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสถาบันทั้งทางโครงสร้างและตัว กติกามารยา

คุณภาพของสถาบันส่งผลต่อต้นทุนในการดำเนินการในตัวสถาบันหรือองค์กร ซึ่งต้นทุนที่ สำคัญที่ทำให้สถาบันต้องจ่ายออกไปเพื่อมุ่งหวังประสิทธิผลของสถาบัน ก็คือ ค่าดำเนินการหรือ

<sup>9</sup> North, Douglass C, "The New Institutional Economics and Third World Development", In Harris, John , Janet Hunter and Colin M.Lewis. New Institutional Economics and The World Development. page 9, 1995.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 6

<sup>11</sup>North, Douglass C.1990, Institutions Institutional Change and Economic Performance page 5, 1990

ต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction cost) นี้เป็นตัวตัดสินใจในการดำเนินการในระบบเศรษฐกิจ<sup>12</sup> แต่เดิมแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าต้นทุนทางธุรกรรมมีค่าเท่ากับศูนย์โดยในระบบเศรษฐกิจที่มีค่าธุรกรรมที่สูงจะส่งผลต่อการดำเนินการในระบบเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจเติบโตได้ช้า สถาบันมีความสัมพันธ์กับต้นทุนการดำเนินการ โดยมีกฎระเบียบที่สลับซับซ้อนภายในสถาบันก่อให้เกิดค่าเสียหายหรือการฉ้อเกิดขึ้นในสถาบันจนทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเกิดขึ้นในสถาบันซึ่งต้นทุนนี้ทำให้หน้าที่หลักของสถาบันคือการทำให้เกิดความมั่นคงในสังคมต้องลดลง ต้นทุนทางธุรกรรมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในตลาด เช่น ค่าใช้จ่ายที่ถูกกฎหมาย, ค่านายหน้า, ค่าประกัน เพราะการที่ตลาดอยู่ในลักษณะที่ไม่ใช่เป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ จึงทำให้ต้องพยายามทำให้มีต้นทุนที่ต่ำสุดในการดำเนินการโดยมุ่งหวังว่าจะมีประสิทธิภาพสูงสุดให้เกิดขึ้นในสถาบัน

ต้นทุนทางธุรกรรมนั้นรวมมีติดการจัดการ การเมือง การบริหาร เช่น ต้นทุนสารสนเทศ (Information) การเจรจา การต่อรอง การกำกับดูแล การบังคับสัญญาเป็นต้น โดยมนุษย์มีขีดจำกัดในการรับรู้การตัดสินใจสัญญาที่มนุษย์ทำต่อกัน ซึ่งมีความไม่สมบูรณ์เสมอมาซึ่งข้อมูลสารสนเทศมีต้นทุนองค์กรหรือมนุษย์ที่ทำธุรกรรมร่วมกันมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน ระบบเศรษฐกิจมีทั้งองค์การที่เป็นตลาดแต่ก็มีองค์การและสถาบันที่ไม่ใช่ตลาดอยู่มากมายทั้งภาครัฐและเอกชน องค์การประเภทหลังนี้ราคาไม่ได้มีบทบาทสำคัญเท่ากับอำนาจหรือลำดับการบังคับบัญชาในการจัดสรรทรัพยากร ต้นทุนทางธุรกรรมในระยะยาวจะเป็นตัวกำหนดองค์การว่าควรจัดในรูปแบบใด เช่น การรวมตัวทางธุรกิจแนวดิ่ง เป็นต้น รูปแบบของสถาบันหรือกติกาที่องค์การเลือกจึงมีความสำคัญ

ลักษณะพิเศษของการที่จะเข้าใจถึงเศรษฐศาสตร์สถาบันคือจำเป็นต้องนำศาสตร์มาอื่นร่วมการวิเคราะห์เพราะความหลากหลายและความซับซ้อนมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจจึงต้องเข้าใจสถาบันในบทบาทที่มีต่อโครงสร้างที่แตกต่างกันเนื่องจากการที่ทรัพยากรมีความหายากทำให้เกิดการควบคุมและการกระจายข้อมูลข่าวสาร (Control and Information) ซึ่งใครควรเป็นควบคุมทรัพยากรที่หายากทั้งหมดในสังคมจะเป็น มนุษย์ ตลาด รัฐ ชุมชน ซึ่งการที่ต้นทุนข้อมูลข่าวสารมีความหายากและไม่สมมาตร (Asymmetric and Scarcity of Information Scarcity) ทำให้ข้อมูลหรือสารสนเทศมีต้นทุนธุรกรรมสูงมากในการเข้าถึง<sup>13</sup> ทำให้สถาบันเป็นทางเลือกหนึ่งที่จัดการกับปัญหาความล้มเหลวในตลาดได้โดยพยายามนำเอาหลักการทางเลือกที่มีเหตุผล (Bounded

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 7

<sup>13</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?



Rationality) เข้ามาร่วมในการการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ<sup>14</sup> ทำให้สถาบันในกติกาก็เกิดขึ้นนั้นสามารถให้คุณและให้โทษแก่ผู้เล่นในสังคมได้ โดยสถาบันที่ดีต้องตอบสนองสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ออกมาได้ เช่น การลงโทษ, การสร้างแรงจูงใจ, การสร้างสภาพแวดล้อมที่พึงปรารถนา หรือการส่งเสริมเทคโนโลยี

สถาบันที่ไร้ประสิทธิภาพดำรงอยู่ได้เป็นเวลายาวนานโดยไม่ถูกทำลาย สิ่งหนึ่งมาจากการที่เศรษฐศาสตร์มองว่ารัฐมีอำนาจมากที่สุด มีอำนาจในการปราบปราม, ทำลายล้างสูง และรัฐมีทรัพยากรมากที่สุดในการจัดสรรให้แก่เอกชน โดยสถาบันที่ดีดำรงได้นั้นมาจากการที่สามารถผสมประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มที่มีอำนาจ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน<sup>15</sup>

ในภาวะของการแข่งขันในตลาดสินค้าบางประเภทกติกาก็ถูกกำหนดขึ้นมานั้นเป็นไปทั้งเอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขันและเอื้อแก่การกีดขวางสร้างข้ออุปสรรคในการแข่งขัน ซึ่งสถาบันเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยในการลดข้ออุปสรรคทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากตัวกติกาที่ออกมาบังคับใช้หรือข้ออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากผู้แข่งขันที่สร้างขึ้นมาเพื่อกีดกันการเข้ามาแข่งขันของผู้อื่นในตลาดที่เป็นตนเองเป็นเจ้าของตลาดอยู่

แม้ว่าตัวกติกาหลักหรือสถาบันหลัก (กฎหมาย) ที่ได้สร้างขึ้นมาเพื่อลดการสร้างอุปสรรคทางการแข่งขันแล้วแต่สภาพความเป็นจริงปฏิเสธไม่ได้ว่าการสร้างเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันย่อมมีอยู่ เนื่องจากผู้ผลิตรายเดิมจำเป็นรักษาส่วนแบ่งการตลาดของตนอยู่เพื่อคงสภาพผู้นำตลาดไว้ เมื่อเกิดการแข่งขันที่มีมากขึ้นผู้ที่เข้ามาใหม่ยอมอาศัยความได้เปรียบบางด้านขึ้นมาเป็นผู้แข่งขันเพื่อแข่งกับรายเดิมในตลาด ทำให้เกิดการสร้างอุปสรรคที่ไม่เป็นทางการ (informal rules) เกิดขึ้น เพื่อป้องกันการแข่งขันที่จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของตนเอง

ในกรณีของตลาดสุราซึ่งเป็นตลาดลักษณะผูกขาดเพียง 1-2 รายการเมื่อเปิดเสรีการผลิตทำให้รายเล็กสามารถเข้ามาแข่งขันได้ แต่วากติกาในตลาดที่ถูกกำหนดโดยรัฐและผู้ครองตลาดอยู่ก่อนแล้ว เป็นผู้กำหนดทำให้เกิดอุปสรรคทั้งกฎที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งในส่วนของกฎที่เป็นทางการนั้นมีกฎหมายตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่ดูแลและคอยบังคับใช้กฎหมาย เป็นสถาบันหลักในการอธิบายของการเกิดอุปสรรคต่อผู้ผลิตขนาดเล็ก

<sup>14</sup> กุลวดี หวังดีศิริสกุล. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 9, 2545.

<sup>15</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่: แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?. ในวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ หน้า 92, 2547.

ในส่วนของกฎที่ไม่เป็นทางการ (informal Rule) ที่เป็นกติกาที่ถูกกำหนดโดยผู้เล่นในตลาดคือกลุ่มทุนสุรารายใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของตลาดอยู่ก่อนการเปิดเสรีทำให้อุปสรรคที่เกิดขึ้นกับผู้เล่นรายใหม่ในตลาดซึ่งมีขนาดเล็ก ขนาดกลางทำให้ไม่สามารถแข่งขันได้อย่างเต็มที่ โดยมุ่งไปที่ว่าการสร้างอุปสรรคของผู้ผลิตรายเดิมนั้นได้สร้างอุปสรรคใดขึ้นมา ซึ่งเป็นเหตุให้กลายเป็นกำแพงกีดขวางการเข้ามาหรือเมื่อเข้ามาแล้วกลับต้องเผชิญอุปสรรคที่สามจากกลุ่มทุนสุรารายเดิมสร้างขึ้นเพื่อรักษาหรือปกป้องโดยใช้กลไกที่ตนเองมีอยู่ในการปกป้องตลาดของตนไว้

สถาบันจึงจำเป็นในการเข้ามาจัดการผลประโยชน์ในตลาดเพื่อลดข้ออุปสรรคทั้งหลายที่จะทำให้การแข่งขันที่เกิดขึ้นไม่ไปทำลายผู้เข้ามาใหม่ในตลาด เมื่อกติกาหลักมีการแก้ไขไปเป็นส่วนมากแล้วแต่ว่ากติกาที่ไม่เป็นทางการไม่มีผู้ใดเข้ามาจัดการจึงต้องอาศัยสถาบันหรือกติกาบางอย่างเข้ามาช่วยจัดสรรผลประโยชน์ให้กระจายไปในทุกส่วนที่ผู้แข่งขันจะได้ประโยชน์ร่วมกัน

## 2.2 แนวคิดเรื่องตลาดแข่งขัน

แนวคิดตลาดแข่งขัน สามารถแบ่งตลาดออกได้เป็น 4 ลักษณะตามการแบ่งตามจำนวนผู้ขายและลักษณะสินค้า ได้แก่ ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ตลาดผูกขาด ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด ตลาดแข่งขันน้อยราย

ในสภาวะตลาดสมบูรณ์ หน่วยธุรกิจมีเป้าหมายจะแสวงหากำไรสูงสุดมากที่สุด<sup>16</sup> โดยฝ่ายผู้ผลิตสามารถได้กำไรสูงสุดโดยที่ไม่ได้บังคับหรือขูดรีดอย่างเข้มข้นหรือการเอาเปรียบกับผู้บริโภคเอง ซึ่งสินค้าในตลาดสมบูรณ์มีมากมายสามารถหาสินค้าทดแทนกันได้โดยง่ายย่อมมีผลทำให้ผู้ผลิตจะได้กำไรสูงสุดกลายเป็นกำไรปกติ โดยสินค้าที่ผลิตออกมาจำเป็นต้องมีคุณภาพเพื่อผู้บริโภคจะไม่หันไปบริโภคสินค้าอื่นที่ทดแทนกันได้

ระบบตลาดสมบูรณ์เกิดขึ้นได้ยากจนถึงเกือบไม่มีเกิดขึ้นได้ ซึ่งเงื่อนไขในการจะให้เกิดขึ้นได้นั้นจำเป็นต้องครบถ้วนอย่างสมบูรณ์เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในตลาดแลกเปลี่ยนที่ผู้ผลิตและผู้บริโภคบรรลุความต้องการของตนเองซึ่งอยู่ที่อรรถประโยชน์สูงสุด

จากตลาดสมบูรณ์ซึ่งเป็นตลาดที่อยู่ในอุดมคติไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในสังคมในความเป็นจริงได้ แต่ประโยชน์คือ การนำลักษณะต่างๆมาเป็นกฎเกณฑ์ในการอ้างอิงว่าระบบตลาดที่เกิดขึ้นมีข้อบกพร่องหรือสมบูรณ์อย่างไรบ้าง ซึ่งจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและให้เกิดความสมบูรณ์มากที่สุดในตลาดที่เกิดขึ้นจริง

<sup>16</sup> นราทิพย์ ชุตินวงศ์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ 5. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 264, 2544.

ตลาดผูกขาด (monopoly) จะมีผู้แข่งขันเพียงรายเดียวซึ่งมีผลทำให้ไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันกับผู้แข่งขันรายอื่น แต่อาจเผชิญกับการแข่งขันทางอ้อมได้ ในกรณีของสินค้าฟุ่มเฟือยมิใช่เป็นสินค้าสำคัญในการดำรงชีวิตอันดับต้นๆ หรือในกรณีของสินค้าทดแทนกันที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีสินค้าที่มีคุณลักษณะใกล้เคียงกัน และจนถึงกรณีที่ผู้ผลิตนอกอุตสาหกรรมพร้อมเข้ามาผลิตแข่งขันในอุตสาหกรรม (potential producer) ถ้าปรากฏว่ากำไรในอุตสาหกรรมนั้นดึงดูดใจเป็นอย่างมาก ผู้ผลิตใหม่พร้อมเสมอที่จะเข้ามาในตลาดที่ผูกขาดอยู่ซึ่งเมื่อใดที่เข้ามาได้แล้วสภาพการผูกขาดก็จะหมดไป<sup>17</sup>

สาเหตุสำคัญในการก่อให้เกิดการผูกขาดได้กรณีแรกคือข้อบังคับโดยกฎหมาย โดยรัฐอาจอนุญาตให้กิจการใดกิจการหนึ่งทำการผลิตแต่เพียงผู้เดียว กรณีต่อมา ผู้ผลิตเป็นผู้กุมบังจายการผลิตไว้ทั้งหมดทำให้เกิดอำนาจเต็มทีในการควบคุมและมีสิทธิครอบครองบังจายการผลิตมีผลทำให้กลายเป็นการผูกขาดเกิดขึ้น หรือภาวะที่แนวโน้มการผลิตที่จะใช้เครื่องจักรที่มีเทคโนโลยีขั้นสูงทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงเมื่อขยายการผลิตออกไป ส่งผลให้ราคาสินค้าลดลงจนทำให้ผู้ผลิตบางรายที่ไม่สามารถแบกรับภาระไว้ได้ต้องออกไปจากอุตสาหกรรมเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly)

ตลาดผูกขาดเป็นตลาดที่สามารถดูดซับส่วนเกินจากการแข่งขันได้สูงสุดเนื่องจากในตลาดมีเพียงผู้ผลิตรายเดียว ก่อให้เกิดการสะสมทุนขึ้นแก่ผู้ผลิต โดยตลาดที่มีความสามารถที่ใกล้เคียงกับตลาดผูกขาดในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้อีกตลาดหนึ่งคือ ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย เป็นเพราะในตลาดนั้นมีเพียงผู้แข่งขันเพียง 2-3 รายเท่านั้น ในภาวะการแข่งขันทันนั้นเมื่อมีการแข่งขันภายในกลุ่ม 2-3 รายนั้นเมื่อถึงจุดหนึ่งที่ภาวะกำไรของทั้ง 2 ฝ่ายเข้าสู่ภาวะไม่มีกำไรส่วนเกินเกิดขึ้นทำให้การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพื่อนำไปขยายกิจการหรือเพื่อการสะสมทุนนั้นไม่เกิดทำให้โอกาสที่ทั้งผู้แข่งขันในตลาดผู้แข่งขันน้อยรายนั้นจะทำการจับมือฮั้วกันหรือร่วมกันกำหนดราคาในตลาดตลอดจนปริมาณสินค้าในตลาดเพื่อยังคงกำไรส่วนเกินยังคงอยู่

ตลาดผูกขาดและตลาดผู้แข่งขันน้อยรายถือว่าเป็นตลาดที่สามารถสร้างการกระจุกตัวของทุนเนื่องจากการสะสมทุนมาอย่างยาวนานจากการผูกขาดและการรวมหัวซึ่งกันและกัน โดยการกระจุกตัวของทุนนั้น อาจมาจากผู้แข่งขันเพียงรายเดียวที่ผูกขาดการแข่งขันในตลาดและสะสมทุนมาจนขยายกิจการออกไปอย่างกว้าง หรือผู้แข่งขัน 2-3 รายรวมหัวซึ่งกันและกันทำการรวมกลุ่มร่วมกันสะสมทุนจากการร่วมมือกัน ก่อให้เกิดกลุ่มทุนขนาดใหญ่เกิดขึ้น ย่อมก่อให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมหรือภาคการผลิตใดภาคการผลิตหนึ่งจากกลุ่มทุนเพียงกลุ่มเดียว

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 301

ตลาดที่มีผู้แข่งขันมากกลายเป็นตลาดที่ผู้เข้ามาแข่งขันสามารถเข้ามาอย่างค่อนข้างเสรี แม้ว่าจะน้อยกว่าตลาดสมบูรณ์ แต่ว่าเป็นตลาดที่มีผู้แข่งขันอยู่มากกว่าตลาด 2 แบบข้างต้นคือ ตลาดผูกขาดและตลาดผู้แข่งขันน้อยราย โดยตลาดผู้แข่งขันมากรายนี้เป็นตลาดที่สามารถกระจายความมั่งคั่งออกไปจากกลุ่มทุนเพียงบางกลุ่มที่มีการกระจุกตัวอยู่ หรือกลุ่มทุนที่มีการผูกขาดในตลาดอยู่ โดยตลาดผู้แข่งขันมากรายนี้ ผู้เข้ามาสามารถ

ในตลาดสุราไทยที่ผ่านมาในอดีตแม้ว่าจะจะเป็นลักษณะผูกขาดโดยกลุ่มสุราขนาดใหญ่แต่ทว่าก็ยังมียุทธศาสตร์รายอื่นซึ่งเป็นขนาดเล็กเข้าสู่ตลาดเป็นระยะ ดังนั้นถึงแม้ตลาดสุราจะไม่ใช้ตลาดผูกขาดรายเดียวแต่ก็ใกล้เคียง เพราะกลุ่มสุราขนาดใหญ่ครองส่วนแบ่งทางการตลาดมากกว่าร้อยละ 90

ดังนั้นแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีแนวนโยบายในการเปิดเสรีสุรามาตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมาแต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เพราะการกีดกันผู้แข่งขันรายใหม่จากผู้ผลิตกลุ่มเดิมในตลาดเพื่อป้องกันผลประโยชน์ที่ตนเองต้องสูญเสียไปซึ่งมีปัจจัยต่างๆ เช่น การลงทุนสูง ข้อบังคับบางด้านที่เป็นตัวกีดกันผู้เข้ามาแข่งขัน

### 2.3 วรรณกรรมปริทัศน์

ในตลาดสุราของไทยแต่เดิมเป็นลักษณะการผูกขาดจนมีการเปิดเสรีสุราเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2543 ทำให้ตลาดสุราเปลี่ยนไปเป็นตลาดที่เสรีมากขึ้นแต่ทว่าการถกกลับไม่เป็นเช่นนั้น ยังคงมีแต่ผู้ผลิตรายใหญ่ที่ครองตลาดในสัดส่วนที่สูงอยู่เช่นเดิม จึงเกิดคำถามขึ้นมาว่า เหตุใดตลาดสุราไทยหลังเปิดเสรีโดยเฉพาะสุรากลั่นจึงไม่มีผู้เข้ามาแข่งขันได้อย่างทัดเทียมหรืออย่างน้อยมีความโดดเด่นขึ้นมาบ้าง

#### งานวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดสุรา

การศึกษาโครงสร้างตลาดสุรากลั่นเสรีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยสิ่งแรกที่ต้องเข้าใจเป็นอันดับแรกคือ อุตสาหกรรมสุราของไทยโดยงานของ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ<sup>18</sup> ซึ่งได้กล่าวถึงตั้งแต่โครงสร้างของตลาดสุรา ในส่วนแบ่งของตลาดสุรา สุราขาวครองตลาดถึงร้อยละ 50 รองลงมาเป็นสุราพิเศษ สุราปรุงพิเศษ และสุราผสม ตามลำดับ ในส่วนของผู้ประกอบการเป็น

<sup>18</sup>เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาดเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2545.

รูปแบบของรัฐที่ให้สัมปทานแก่เอกชนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ผู้ประกอบการรายใหญ่คือกลุ่มของ นายเจริญ สิริวัฒนภักดี ซึ่งพบว่ากลุ่มแสลงโสมของนายเจริญครองส่วนแบ่งตลาดได้ถึงร้อยละ 90 แต่หลังจากเปิดเสรีสุรา กฎเกณฑ์ที่ออกมารองรับตลาดเสรีเอื้อให้แก่ผู้มีเงินทุนมากเท่านั้นที่สามารถผลิตได้ขณะที่เกษตรกรรายเล็กไม่สามารถกระทำได้ตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งในส่วนของภาษีสรรพสามิตซึ่งเก็บในอัตราส่วนที่สูงทำให้ผู้ผลิตมีต้นทุนสูงขึ้นทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตรายเดิมได้ ในส่วนของตลาดสุราในประเทศไทยซึ่งเป็นงานของนิรมล สุธรรมกิจและคณะ<sup>19</sup> ชี้ให้เห็นว่าตลาดสุรามีการขยายตัวตลอด ปริมาณการผลิตยังมีสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยตลาดสุราที่ใหญ่ที่สุดเป็นสุราขาวคือร้อยละ 59 รองลงมาเป็นสุราผสมพิเศษ สุราปรุงพิเศษ แสดงถึงสุรากลั่นมีบทบาทต่อตลาดสุราในประเทศไทย นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นถึงการผูกขาดโดยกลุ่มสุรามหาราชฎรา-สุราทิพย์ ในเครือแสลงโสม สามารถครองตลาดสุราได้ถึงร้อยละ 98 ทำให้การแข่งขันถูกจำกัดไว้เพียงผู้ผลิตรายใหญ่เพียงรายเดียว อาจมีสอดแทรกจากโรงงานเอกชนอยู่บ้างเช่น รีเจเนซี ของกลุ่มไซคัชฌณรงค์ เป็นต้น และสัดส่วนในตลาดสุราที่เหลือเป็นของตลาดสุรานำเข้าที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้นซึ่งงานของนิรมลสอดคล้องกับงานของเดือนเด่นในเรื่องที่ว่า ตลาดสุราแทบไม่มีการแข่งขันเรื่องราคาเพราะในตลาดสุราเกือบทั้งหมดมาจากผู้ผลิตรายเดียวกัน การผลิตสุราซึ่งควบคุมโดยรัฐทำให้การผลิตสุราไทยโดยเอกชนเสียเปรียบโรงงานสุราของรัฐทำให้ไม่ว่าจะเป็นราคา ช่องทางจัดจำหน่าย

หลังการเปิดเสรีแล้วเดือนเด่น ชี้ว่าภายหลังการเปิดเสรีสุราเงื่อนไขในการเข้ามาในตลาดสุราของผู้แข่งขันรายใหม่ติดกับเงื่อนไขที่มีอยู่สูง ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงตามไปด้วย การแข่งขันในตลาดสุราซึ่งถูกครอบครองโดยผู้ผลิตรายเดิมที่พร้อมในการเข้ามาสู่ตลาดเสรีแล้ว การแข่งขันที่เป็นธรรมจึงเป็นไปได้ยากนอกจากนี้ ยี่ป๊อ ซาป๊อ ซึ่งเป็นผู้ขายที่สำคัญในการกระจายการจัดจำหน่ายถูกควบคุมโดยกลุ่มแสลงโสม

ในเรื่องของโครงสร้างตลาดในอุตสาหกรรมเบียร์ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับตลาดสุราทาง ฤทัย วิริยตระกูลชัย ชี้ให้เห็นถึงการผูกขาดของตลาดเบียร์คล้ายกับตลาดสุราซึ่งมีเพียง 2 รายเท่านั้นที่มีอิทธิพลต่อตลาด โดยมุ่งเน้นการขายสุราฟ่งเบียร์<sup>20</sup> อันมาจากอำนาจผูกขาดทางตลาดเบียร์ทำให้ผู้บริโภคสุราขาวต้องแบกรับภาระทางราคาสูงขึ้น ทำให้เห็นว่าโครงสร้างตลาดและตัวผู้ผลิตต่างมีผลสะท้อนต่อกันและกันเพื่อการสร้างอำนาจตลาดที่เหนือคู่แข่ง จนเกิดการสร้าง

<sup>19</sup> นิรมล สุธรรมกิจ. โครงการวิจัยภาวะตลาดสุราในประเทศไทย. บทความ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

<sup>20</sup> ฤทัย วิริยตระกูลชัย. การวิเคราะห์โครงสร้างอุตสาหกรรมเบียร์ไทยกับการผูกขาดธุรกิจ (กรณีศึกษาการบังคับขายสุราฟ่งเบียร์). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.

อำนาจผูกขาดในตลาดเบียร์ทำให้ผู้บริโภคสุราชาวจนถึงผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายต้องแบกรับ  
รับภาระทางราคาในระยะยาวได้ ทำให้รัฐต้องลงมาจัดการโดยอาศัย พ.ร.บ.ป้องกันการผูกขาดปี  
พ.ศ.2522 มาช่วยแก้ไข

ขณะที่นพพร วาสูเทพรังสรรค์ มองว่าหลังจากการเปิดเสรีตลาดเบียร์แล้วทำให้ผู้เข้ามา  
แข่งขันกันมากขึ้นจากตลาดผูกขาดกลายเป็นตลาดที่มีผู้แข่งขันน้อยรายส่งผลให้อุตสาหกรรม  
เบียร์ขยายตัวมากขึ้น ซึ่งการเข้ามาของผู้แข่งขันรายใหม่ในตลาดเป็นกลุ่มทุนที่มีขนาดใหญ่  
พอที่จะสามารถลงทุนในตลาดเบียร์ที่ต้องแข่งขันกับผู้ที่มีอำนาจผูกขาดกับตลาดอยู่แต่เดิม ซึ่งผู้  
ลงทุนที่มีทุนขนาดย่อมไม่สามารถเข้ามาได้เต็มที่<sup>21</sup> นอกจากนี้นโยบายรัฐที่ออกหลักเกณฑ์มาทำ  
ให้ผู้ที่จะลงทุนในอุตสาหกรรมเบียร์จำเป็นต้องลงทุนสูงซึ่งจะส่งผลต่อราคาของสินค้าที่จะแข่งขัน  
กับผู้ผลิตรายเดิมในตลาดได้ยาก แต่ถ้าร่วมทุนกับผู้ผลิตจากต่างประเทศจะทำให้มีศักยภาพ  
เพียงพอจะทำได้แต่ที่ว่าผู้ผลิตรายย่อยที่จะขึ้นมาผลิตแข่งขันในตลาดเบียร์ทำได้ยากพอสมควร

เมื่อมีการแข่งขันของผู้ผลิตน้อยรายเกิดขึ้นย่อมทำให้เกิดการกีดกันผู้แข่งขันรายใหม่เกิดขึ้น  
เพื่อการครอบครองตลาดเพียงผู้เดียวหรือเพียง 2-3 รายเท่านั้น โดยถนัดชี้ให้เห็นถึงการใช้กลยุทธ์  
ต่างๆเพื่อสู้กับคู่แข่งรายใหญ่โดยอาศัยอำนาจผูกขาดตลาดสุรามาใช้ในการสร้างโอกาสทางตลาด  
ใหม่คือตลาดเบียร์ โดยใช้นโยบายบังคับขายสุราฟองเบียร์ ทำให้ผู้จัดจำหน่าย และผู้บริโภคต้อง  
รับภาระจากผู้ผลิตแทนส่งผลต่อการบิดเบือนของกลไกตลาดทำให้การแข่งขันในตลาดเบียร์เกิดการ  
ได้เปรียบเสียเปรียบในเรื่องราคาเกิดขึ้น จนมีการออกกฎหมายการป้องกันการผูกขาด

### งานวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายและภาษีอากรสรรพสามิต

ในการควบคุมและกำกับสุราเครื่องมือที่สำคัญที่สุดคือการจัดเก็บภาษีอากรสรรพสามิตใน  
แต่ละปีโดยพิชัย จิระอุดมทรัพย์ กล่าวถึงโครงสร้างของรายรับทางภาษีสรรพสามิตและ  
ผลตอบแทนต่างๆโดยชี้ว่าผลตอบแทนที่รัฐจัดเก็บได้จากภาษีสรรพสามิตในส่วนของสุรานั้นยังมี  
ในระดับต่ำอยู่ โดยอัตราผลตอบแทนที่ได้รับไม่เท่ากัน จากสัญญาที่ทำไว้ในช่วงเวลาต่างกันทำให้  
รัฐควรแก้ที่ต้นเหตุคือสัญญาที่กระทำไว้กับผู้ผลิต<sup>22</sup> เพราะการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนกันทำให้เกิดภาระ

<sup>21</sup> นพพร วาสูเทพรังสรรค์. การศึกษาโครงสร้างตลาดและกลยุทธ์การแข่งขัน ในอุตสาหกรรมเบียร์  
ของไทย.วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

<sup>22</sup> พิชัย จิระอุดมทรัพย์. ภาษีสรรพสามิตกับกิจการสุรา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะ  
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

แก่ผู้ผลิต ในช่วงเวลาที่ไม่ได้ผลิตก็จำเป็นต้องเสียภาษี แต่ว่าเนื่องจากการที่ระบบการจัดเก็บภาษี และอัตราส่วนการจัดเก็บภาษีเป็นของในช่วงปี พ.ศ. 2527ซึ่งได้มีการต่อสัญญาโรงเหล้ามาแล้ว ตลอดจนถึงคาบเวลาที่ห่างกันมากกับช่วงการเปิดเสรีสุราแล้วทำให้การเปลี่ยนแปลงในการจัดเก็บ ภาษีได้เปลี่ยนแปลงไปมาก

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของตลาดสุราเกิดขึ้นคือเมื่อมีการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา ขึ้นในปีพ.ศ.2546 ย่อมจะส่งผลกระทบต่อกฎหมายที่ใช้จัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยงานวิจัยของ วิศิษฐ์ วชิรวิรุฬห์ (2543) ได้ทำวิจัยถึงเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายที่ใช้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตใน ระบบสุราเสรี โดยกฎหมายที่เป็นกลไกในการควบคุมการจัดเก็บภาษีสุราคือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 แต่เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ในกฎหมายที่เป็นงานนโยบายโดยตรง ของรัฐหรือกฎหมายการบริหารงานสุรา โดยได้ยุติบทบาทจากการเข้าไปผูกขาดดำเนินกิจการเอง ในกิจการสุราของรัฐ (หรือให้เอกชนเฉพาะรายที่รัฐให้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในนามของรัฐ) เป็นเปิดกว้างให้เอกชนสามารถผลิตและจำหน่ายได้อย่างเสรี ซึ่งผู้วิจัยได้พบว่า บทบัญญัติใน พ.ร.บ. สุรา พ.ศ.2493 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดการผลิตและ จำหน่ายสุรา การเสียภาษี การขนสุรา คุณลักษณะของแอสตัมป์ ยังไม่สอดคล้อง ไม่เอื้อประโยชน์ และไม่สนับสนุนกับกฎหมายที่เป็นงานทางนโยบายดังกล่าว และได้เสนอแนะไว้ว่าควรมีการ ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในพ.ร.บ. สุราพ.ศ.2493 ในส่วนที่เป็นงานนโยบายโดยตรงหรือกฎหมายการ บริหารงานสุราให้ออกมาเพื่อการสนับสนุนนโยบายสุราเสรีของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของ คำจำกัด ความของสุราแต่ละชนิด วิธีการผลิต การใช้เครื่องหมายแสดงการเสียภาษี ขยายพื้นที่การขนสุรา ของร้านขายส่งให้ครอบคลุมทั่วประเทศ

### งานวิจัยเกี่ยวกับตลาดสุราด้านการผลิต

จากงานวิจัยของ จีระ หงษ์ลดารมภ์ ซึ่งทำวิจัยในเรื่องปัจจัยที่ที่ผลกระทบต่อการผลิต สุราขาว<sup>23</sup> พบประเด็นว่าปริมาณการผลิตไม่สอดคล้องกับจำนวนบรรจุลงในขวด โดยปริมาณที่ต้ม กลับมีน้อยกว่าที่บรรจุลงในขวดซึ่งอาจมาจากสุราที่เหลือจากการต้มจากปีที่แล้วและเก็บมาเพื่อ บรรจุในปีถัดไป ยังพบว่าต้นทุนการผลิตจริงๆแล้วเป็นเรื่องของวัตถุดิบถึงกว่าร้อยละ 86 โดยอยู่ที่ กากน้ำตาลสูงถึงร้อยละ 72 แสดงว่าใช้กากน้ำตาลเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตขณะที่ค่าแรงงาน

<sup>23</sup> จีระ หงษ์ลดารมภ์และบุญคง หนันจางสิทธิ์. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการผลิตเหล้าขาว. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

นั้นมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น ซึ่งราคาอ้อยและน้ำตาลตลอดจนปริมาณน้ำตาลในตลาดมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสุรามากที่สุด

นอกจากนี้พบว่าปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่กำหนดพฤติกรรมการผลิตของโรงงาน คือ ภาษี และ ค่าปรับ ซึ่งอาจมีการหลบเลี่ยงภาษีได้เนื่องจากเป็นภาระต่อโรงงานมากกว่าในแง่การแข่งขัน

เมื่อตลาดสุราเป็นลักษณะการผูกขาดยาวนาน จนมีการเปิดเสรีสุราเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตรายเดิมและผู้เข้ามาแข่งขันรายใหม่ที่เป็นผู้ผลิตสุรา การเปิดเสรีการผลิตสุราที่บ้านเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ผลิตรายเดิมที่มีอำนาจผูกขาดต้องลงมาปกป้องส่วนแบ่งตลาดของตน โดยงานของ ปิยะวรรณ สุขศรี ศึกษาถึงการผลิตเหล้าขาวในส่วนของตลาดสุราที่บ้าน<sup>24</sup> โดยได้กล่าวถึงนโยบายรัฐที่มีต่อตลาดสุราในช่วงตั้งแต่ปี 2485-2543 พบว่ารัฐเป็นผู้ที่ทำให้ผู้ผลิตสุรารายย่อยล้มหายไปซึ่งรัฐต้องการให้สุราเป็นสินค้าควบคุมโดยผ่านไปที่ตัวกฎหมายที่ระบุถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ทำให้ผู้ผลิตสุราเป็นในลักษณะการผูกขาด โดยในส่วนของกฎหมายที่ถือว่า เป็นนโยบายรัฐที่ออกมายังคงต้องการควบคุมตลาดสุราไว้ให้เป็นไปในลักษณะการควบคุมที่ให้ตรงตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดซึ่งรัฐถือว่าการเปิดเสรีก็ต้องควบคุมการเสรีมิใช่เปิดเสรีแล้วจะผลิตได้เองทุกกรณี แม้จะสนับสนุนให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุราได้ก็ตาม ซึ่งแต่เดิมชาวบ้านผลิตสุราก็ว่าเป็นสุราเถื่อนซึ่งสุราที่ชาวบ้านผลิตก็เป็นทั้งสุรากลั่นและสุราแช่ จนเมื่อมีการประกาศเปิดเสรีสุราชาวบ้านสามารถผลิตสุราที่มีดีกรีไม่เกิน 15 ดีกรีขณะที่ สุราเกิน 15 ดีกรียังไม่สามารถผลิตได้ทำให้การผลิตสุรากลั่นดีกรีเกิน 15 ดีกรีขึ้นไปอยู่ในกลุ่มผู้ผลิตรายใหญ่เท่านั้น

ในส่วนของตัวพระราชบัญญัติสุราตั้งแต่ พ.ศ.2493 จนถึงตัวแก้ไขพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่7) พ.ศ.2534 และประกาศกระทรวงการคลังเรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 1) จนถึง พ.ศ.2546 (ฉบับที่4) นั้น ซึ่งเป็นตัวกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐบาลได้มีการประกาศใช้หลังจากให้เปิดเสรีสุราขึ้นในวันที่ 21 มกราคม 2543 จนมีการประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 1 ขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม 2543 ตามมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบในนโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา

<sup>24</sup> ปิยะวรรณ สุขศรี. การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุราที่บ้านของชุมชนในประเทศไทย กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวในจังหวัดเชียงรายและแพร่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.



## งานวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพสุรากลั่นพื้นบ้าน

จากการศึกษาในงานวิจัยของ สุภมาส ไช้คำเรื่อง การศึกษาคุณภาพของสุรากลั่นพื้นบ้านที่ผลิตในเขตภาคเหนือตอนบน<sup>25</sup> โดยทำการทดลองหมักและผลิตสุรากลั่นโดยใช้ข้าวเหนียว 3 พันธุ์ คือ กข6 กข10 และเหนียวสันป่าตอง และลูกแป้งสุรา 3 ชนิด คือ ลูกแป้งสุราจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแพร่เพื่อศึกษาประสิทธิภาพของข้าวและลูกแป้งในการหมักสุราด้วยกรรมวิธีแบบพื้นบ้าน พบว่าลูกแป้งที่มีประสิทธิภาพสูงสุดคือจังหวัดแพร่ จากการตรวจสอบพบว่าปริมาณแอลกอฮอล์และเชื้อราในลูกแป้งมากที่สุด ซึ่งมีผลต่อการใช้น้ำตาลจากข้าวได้เร็วทำให้เกิดปริมาณแอลกอฮอล์ได้รวดเร็ว และให้ปริมาณกรดในจำนวนน้อยที่สุด และพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมที่สุดคือ คือเหนียวสันป่าตองเพราะให้ปริมาณแอลกอฮอล์อย่างรวดเร็ว

รวมทั้งยังศึกษาคุณภาพสุรากลั่นจากโรงงานสุราพื้นบ้านในเขตภาคเหนือตอนบนที่ยังไม่ได้จดทะเบียน 5 ตัวอย่างจากเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง แพร่ และพะเยา เปรียบเทียบกับโรงงานสุรากรมสรรพสามิต 2 ตัวอย่าง คือ 35 ดีกรีและ 40 ดีกรี พบว่าปริมาณแอลกอฮอล์ของโรงงานสุราสูงกว่าที่ระบุในฉลากเล็กน้อยและพบว่าปริมาณแอลกอฮอล์ในสุราพื้นบ้านมีความแตกต่างกันแม้จะผลิตในพื้นที่เดียวกัน ขณะเดียวกันปริมาณทองแดงและตะกั่วที่พบในสุราพื้นบ้านต่ำกว่ามาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมกำหนดไว้เดียวกับสุราจากโรงงานสุราสรรพสามิต จึงถือว่าสารให้โทษในสุรามีมาตรฐานในระดับเดียวกับโรงงานสุราของสรรพสามิต ซึ่งส่วนนี้สอดคล้องกับงานของ ปิยวรรณ สุขศรีที่ได้นำตัวอย่างสุรามาวเคราะห์ถึงสารให้โทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย<sup>26</sup> พบว่าไม่มีเช่นเดียวกัน

## งานวิจัยตลาดสุราหลังเปิดเสรี

โดยเริ่มจากงานของนายสวาท อุปฮาดและคณะ ที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ภูมิปัญญาเหล้าพื้นบ้านเพื่อฟื้นฟูและพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตวัฒนธรรม เศรษฐกิจสังคมชุมชน" ซึ่งทำการศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดขอนแก่นเป็นหลัก<sup>27</sup> ศึกษาพบว่าเหล้าพื้นบ้านมีความแตกต่าง

<sup>25</sup> สุภมาส ไช้คำ .การศึกษาคุณภาพของสุรากลั่นพื้นบ้านที่ผลิตในเขตภาคเหนือตอนบน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. คณะวิทยาศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2544.

<sup>26</sup> ปิยวรรณ สุขศรี. การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุราพื้นบ้านของชุมชนในประเทศไทย กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวในจังหวัดเชียงรายและแพร่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

<sup>27</sup> สวาท อุปฮาดและคณะ. รายงานวิจัย:โครงการการศึกษาเรื่องภูมิปัญญาเหล้าพื้นบ้าน เพื่อฟื้นฟูและพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตวัฒนธรรมเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2546.

กันแต่ละพื้นที่แต่ละภูมิภาค มีการใช้วัตถุดิบที่แตกต่างกัน ตลอดจนได้มีการศึกษาในหลายมิติ ตั้งแต่มิติทางเศรษฐกิจที่พบว่าการผลิตเหล้าในชุมชนทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นเช่นที่ บ้านโนนหนองลาด บ้านท่าช้าง โดยมีรายได้จากการผลิตเหล้าชาย จากการขายลูกแป้ง ซึ่งรายได้มีตั้งแต่ 60,000-120,000 บาทถ้าทำต่อเนื่องนอกจากนี้ยังทำให้ค่าใช้จ่ายในการซื้อเหล้าจากภายนอกลดลงไปด้วย ขณะที่การเพิ่มมูลค่าของผลผลิตทางการเกษตรมีเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการผลิตเหล้าทำให้สามารถเพิ่มมูลค่าของข้าวให้มีราคาสูงขึ้น

นอกจากนี้การผลิตสุราในชุมชนก่อให้เกิดการรวมตัวกันของชาวบ้าน เช่นที่สหกรณ์บ้านวังชัย บ้านโคกประสิทธิ์ที่รวมกลุ่มกันจนมีอำนาจต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาจับกุมชาวบ้านที่ผลิตสุรา ตลอดจนเกิดการยอมรับและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างชุมชนซึ่งกันและกัน

ขณะเดียวกันได้มีงานวิจัยที่ศึกษาถึงนโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราของจาร์ส กันทะลัก ซึ่งศึกษาในพื้นที่ บ้านม่อนยางเหนือ ตำบลหนองแรด อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งทำการวิจัยถึงกลุ่มที่มีอิทธิพลและมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย<sup>28</sup> ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มทุนรายใหญ่และกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเกี่ยวข้องกับขั้นตอนตั้งแต่การก่อตัวของประเด็นปัญหา จนไปสู่วาระของการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มที่มีบทบาทน้อยที่สุดในการกำหนดนโยบายเป็นส่วนของภาคประชาชน โดยเป็นผู้ที่รับผลจากการดำเนินนโยบายต่างๆที่ออกมา และไม่ได้มีส่วนร่วมในการออกนโยบาย

ตลอดจนทำการศึกษาความรู้และความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายโดยพบว่าประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับภาษี น้อย มีความรู้ในเรื่องกรอบและเงื่อนไขการเปิดเสรีระดับปานกลาง และความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายพบว่าส่วนใหญ่ความคิดเห็นอยู่บนพื้นฐานของการได้หรือเสียประโยชน์อันเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งเกิดจากเงื่อนไขที่ออกมาไม่สามารถอำนวยความสะดวกและสร้างโอกาสในการแข่งขันได้ โดยได้เสนอว่า ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้นรวมทั้งการสนับสนุนการผลิตระดับครัวเรือน ตลอดจนวิจัยพัฒนาคุณภาพของสุราพื้นบ้าน

งานวิจัยดังกล่าวพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีความเห็นว่าควรเปิดเสรีการผลิตสุราและจัดจำหน่ายเช่นเดียวกับชาวบ้านโดยมองว่าเงินจากการเก็บภาษีเข้าสู่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นสามารถนำไปจัดการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชัยชาญ ดาวดี ซึ่งวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของ

<sup>28</sup> จาร์ส กันทะลัก. นโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา:กรณีศึกษาบ้าน ม่อนปายางเหนือ ตำบลหนองแรดอำเภอเทิงจังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, 2546.

เจ้าหน้าที่สรรพสามิตที่มีต่อนโยบายสุราเสรี<sup>29</sup> โดยเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะส่วนปฏิบัติงานในพื้นที่พบว่า เห็นด้วยในนโยบายในการเปิดเสรีสุรา มีความเห็นว่าควรปรับปรุงเงื่อนไขการเปิดเสรีการผลิตในเรื่อง การอนุญาตเพื่อให้สามารถแข่งขันในเรื่องคุณภาพและราคา รวมถึงควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ ชี้แจง ให้ประชาชนทราบถึงเงื่อนไขการขออนุญาต แต่เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ทำขึ้นก่อนการปรับปรุงเงื่อนไข ของการอนุญาตซึ่งแต่เดิมเงื่อนไขมุ่งไปที่การผลิตในจำนวนมาก โดยมีโรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งหลังจากปี 2546 ได้มีการปรับปรุงให้รายเล็กสามารถผลิตได้แล้วโดยมีกำลังแรงม้าไม่เกิน 5 แรงม้าซึ่งเป็นการ ผลิตในขนาดเล็ก (ระดับครัวเรือนแต่จำเป็นต้องเป็นการรวมกลุ่มกันขึ้น)



## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>29</sup> ชัยชาญ ดาวดี. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตที่มีต่อนโยบายสุราเสรี. บัณฑิต วิทยาลัย. มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545.

### บทที่ 3

#### พัฒนาการของตลาดสุรา

การบริโภคสุราของคนไทยมีมาอย่างยาวนานตั้งแต่มีชุมชนเกิดขึ้น โดยทำการผลิตเพื่อใช้ประกอบพิธีกรรมที่ถือว่าขาดไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการสังเวสังค์ศักดิ์สิทธิ์ ประกอบพิธีการต่างๆ เช่น งานแต่งงาน ตลอดจนเทศกาลงานต่างๆ หรือแม้แต่ใช้เหล้าในฐานะยา ในส่วนสุราเพื่อการบริโภคสุราที่ได้รับการบริโภคชนิดแรกๆ คือ สุราแช่ หรือสุราที่เกิดจากการหมักข้าว ได้แก่ น้ำตาลเมาหรือกระแช่ทำจากน้ำตาลสดจากมะพร้าว อูจากข้าวเหนียวโดยสุราแช่บางครั้งเรียกว่า เมรัย ส่วนสุราที่หมายถึงสุรากลั่นนั้นมีหลักฐานตั้งแต่สมัยอยุธยาว่าคนไทยรู้จักสุรากลั่นแล้วเรียกว่า เหล้าโรง

สุราเพื่อการบริโภคมาได้ 2 ทาง คือ ทำเองและซื้อ สุราที่ทำขึ้นเองส่วนใหญ่เป็นสุราแช่เนื่องจากทำง่ายและใช้ข้าวหรือผลผลิตการเกษตรอื่นๆมาทำ แต่จะทำกันนอกฤดูเก็บเกี่ยวแล้ว ส่วนสุรากลั่นจะเป็นการซื้อตามชื่อของสุราคือเหล้าโรงที่ต้องมาจากโรงงาน พบว่าชาวจีนเป็นชาติแรกที่ทำสุรากลั่นพบได้ในย่านชุมชนจีนตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา รวมถึงให้คนจีนผูกขาดทั้งการผลิตและการขายสุรากลั่นตราวจนมาถึงสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

กิจการสุราตามการศึกษานี้แบ่งออกได้เป็น 3 ยุคตามระเบียบกติกากฎเกณฑ์หรือนโยบายรัฐและกลไกที่บังคับให้เหมาะสมกับสภาพสังคมตลอดจนลักษณะของผู้ประกอบกิจการสุรา ที่ได้เข้ามาเป็นผู้เล่นในตลาดสุราในช่วงเวลาต่างๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.1 ตลาดสุราตั้งแต่อดีต ถึง พ.ศ.2493

การบริหารบ้านเมืองทุกยุคทุกสมัยจะพบว่า รายได้ของสุราเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่นๆแล้วนับว่าเป็นรายได้ค่อนข้างสูง การเก็บภาษีสุรากลั่นเป็นการเก็บภาษีที่มีความสำคัญมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนต้นผู้ที่ทำการผลิตสุราจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน จึงจะมีสิทธิไปดำเนินการผลิตสุราได้ โดยรัฐเป็นผู้จัดเก็บอากรสุราจนมาถึงสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้พบเอกสารชัดเจนในการเก็บภาษีอากรสุราในอดีตว่ามีการเก็บอากรสุราตามจำนวนเตาที่ตั้งต้มน้ำสุรา เตาละ 2 บาทต่อปี ในอดีตเก็บเพียงเตาละ 1 บาทต่อปี และถ้าขายเป็นจำนวนมากเก็บตามจำนวนสุราเป็นโอง โองละ 1 บาท<sup>1</sup> จนมาถึงช่วง

<sup>1</sup> เสน่ห์ โพธิ์ปฐม. คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493. กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์เจริญผล. หน้า 12, 2526.

รัตนโกสินทร์ตอนต้นปรากฏว่ามีโรงงานสุราที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการผลิตได้มาด้วยวิธีประมูลทำการผูกขาดอากรสุราจากรัฐบาล<sup>2</sup>

กลุ่มที่เข้ามามีบทบาทในการประมูลผูกขาดการผลิตสุรารส่วนใหญ่เป็นชาวจีนโดยเข้ามามีบทบาทอย่างมากในระบบเศรษฐกิจไทยเพราะชาวจีนไม่ต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่ จึงเปิดโอกาสให้ชาวจีนประกอบอาชีพอย่างอิสระ ชาวจีนที่มีฐานะดีจะเป็นเจ้าภานายอากร นอกจากนี้ยังรวมถึงขุนนางข้าราชการหรือราษฎรเป็นผู้รับประมูลผูกขาดการต้มกลั่นสุรา ขณะที่การจำหน่ายสุรามีลักษณะให้นายอากรเป็นผู้จำหน่ายในเขตเมืองที่ตนเองประมูลได้แต่ผู้เดียว โดยรัฐให้สิทธิในการกำหนดราคาตามความเหมาะสมสำหรับการจำหน่าย

การจัดเก็บอากรสุราในช่วงต้นรัตนโกสินทร์พบว่าเป็นการให้เอกชนเป็นผู้เก็บอากรสุราแทนรัฐบาล โดยชำระเงินอากรสุราเป็นรายปี โดยระบบนี้ถูกเรียกว่า **ระบบเจ้าภานายอากร**<sup>3</sup> การได้มาเป็นนายอากรผูกขาดการผลิตสุรานั้นต้องมีการเสนอเงินอากรสุราให้รัฐเป็นจำนวนสูงกว่าผู้อื่นเพื่อให้ผู้ประมูลได้มีสิทธิผูกขาดในเมืองที่ทำการผลิต แสดงถึงระบบการประมูลสุราเพื่อการผูกขาดถูกสร้างขึ้นมาตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์ และเมื่อผู้ใดประมูลได้แล้วยังถูกแต่งตั้งเป็นขุนนางหรือข้าราชการจากกษัตริย์อีกด้วยถือได้ว่าบทบาทของนายอากรสุราในอดีตมีสูงมากในระบบเศรษฐกิจ

ในสมัยรัชกาลที่ 1 ได้ตรากฎหมายเรื่องน้ำสุรา จ.ศ.1148 (พ.ศ.2329) มีเนื้อหาว่า **ห้ามมิให้ประชาชนต้มกลั่นสุราโดยมิได้รับอนุญาต** หากฝ่าฝืนจะถูกปรับสินไหม 3 ชั่งหรือ 240 บาท ผู้ซื้อสุราเถื่อนจะถูกปรับครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ปรับผู้ขายเป็นจำนวนเงิน 120 บาท นอกจากนั้นได้ทรงโปรดเกล้าให้ก่อสร้างโรงงานสุราขึ้นมาเองโดยได้ก่อสร้างโรงงานสุราบางยี่ขันขึ้นในปี พ.ศ.2329 โดยถือว่าเป็นโรงงานสุราของรัฐบาลเป็นแห่งแรกให้ชาวจีนเป็นผู้ดูแลและผูกขาดไปพร้อมกัน โดยทำการผลิตสุรากลั่น สุราขาว 28 ดีกรี หรือที่ชาวบ้านเรียกว่าเหล้าโรง เป็นข้อตกลงในการผลิต ถือได้ว่าเป็นกฎหมายในการผูกขาดสุราโดยรัฐอย่างเด่นชัดขึ้นเป็นฉบับแรก

จากกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นมาในลักษณะดังกล่าว ถือได้ว่าสุราที่ผลิตโดยผู้ที่มิได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเป็นสุราเถื่อน สาเหตุหนึ่งของการผลิตสุราเถื่อนเนื่องจากนายอากรสุราหวังกำไรสูงจึงทำให้มีการตั้งราคาสุราสูงตาม ราษฎรจึงลักลอบต้มสุรากลั่นเพื่อบริโภคเองและลักลอบ

<sup>2</sup> เยาวภา ญาณสุภาพ. กิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2367-2485. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. หน้า 2, 2532.

<sup>3</sup> ปิยะวรรณ สุขศรี. การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุรารที่บ้านของชุมชนในประเทศไทย กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวในจังหวัดเชียงรายและแพร่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. หน้า 24, 2544.

จำหน่ายในราคาที่ถูกลงกว่า<sup>4</sup> นับได้ว่าการผลิตสุราเถื่อนหรือการผลิตในลักษณะลักลอบมีมาอย่างยาวนานหลายร้อยปี

มาในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีการเปิดประเทศเข้าสู่ระบบเสรีมากขึ้น เกิดการค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้นกว่ายุครัชกาลก่อนหน้าทำให้ต้องมีการปรับปรุงการเก็บภาษีโดยการให้มีการประมูลในการเข้ามาเป็นเจ้าของภาษีนายอากรโดยผู้เสนอที่จะมาเป็นเจ้าภาษีนายอากรนั้นต้องยื่นเรื่องทูลเกล้าถวายเงินผลประโยชน์แผ่นดินตามที่ตนสังกัดอยู่มี กรมมหาดไทย, กรมพระกลาโหม, กรมท่า, กรมพระคลังสินค้า ถ้าเป็นเจ้าภาษีนายอากรเก่า จะประมูลให้เงินมากขึ้นกว่าเก่าก็ให้ยื่นที่กรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสินค้าตามที่สังกัดอยู่ทั้ง 2 รายนี้ต้องยื่นพร้อมกับหนังสือประกันและนายประกันนั้นพระองค์ต้องรู้จักหรือควรจะรู้จักด้วย<sup>5</sup> การเข้ามาเป็นเจ้าของภาษีนายอากรนั้นจำเป็นต้องแข่งขันกันสูง ผู้สามารถจะเข้ามาได้คือ เป็นผู้ประมูลเงินผลประโยชน์ในราคาสูงที่สุด รวมทั้งการได้สิทธิพิเศษต่างๆอันพึงมีสมควรจะได้รับตามมา ทำให้เกิดการคบค้าสมาคมกันระหว่างผู้ประมูลเจ้าภาษีนายอากร กับขุนนางเกิดขึ้น จนทำให้อาจมีการประพฤติที่ไม่ถูกต้องทำนองคลองธรรม

มาจนถึงรัชกาลที่ 5 ได้ตราพระราชบัญญัติภาษีอากรขึ้นในปี จ.ศ.1248 (พ.ศ.2429) โดยเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บมาเป็นการจัดเก็บอากรสุราโดยรัฐ ให้เทศบาลเป็นกลไกหรือผู้ที่ย่อยควบคุมในการจัดเก็บอากรสุรา ให้นายอากรสุราเป็นผู้ผูกขาดในการต้มกลั่นสุรา และให้เจ้าพนักงานไปควบคุมโรงงานสุรา มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ดูแลจัดเก็บจากมณฑลต่างๆเข้าสู่พระคลังโดยภาษีจากการผูกขาดสุราสูงถึง 42,000,000 บาท ในช่วง พ.ศ.2446-47 เป็นรายได้สุรามากกว่าร้อยละ 9 ของรายได้ทั้งประเทศ<sup>6</sup> นับได้ว่าบทบาทภาษีสุราต่อรายได้ของประเทศมีอยู่ค่อนข้างมากมาแต่อดีต

ในช่วงปี พ.ศ.2435 อันเป็นปีของการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ และในส่วนที่เป็นการเก็บภาษีอากรก็ได้มีการปรับปรุงด้วย โดยได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติพิภักดภาษีภายใน ร.ศ.111 (พ.ศ.2435) และพระราชบัญญัติภาษีอากร ร.ศ.111 (พ.ศ.2435) เพื่อจะลด

<sup>4</sup> เยาวภา ญาณสุภาพ. กิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2367-2485. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. หน้า 31, 2532.

<sup>5</sup> พระไพศาล วิสาโล. ประวัติศาสตร์การบริโภคสุราในประเทศไทย. สถาบันวิจัยสารณสุขไทย กรุงเทพฯ หน้า 44, 2537.

<sup>6</sup> จี. วิลเลียม สกินเนอร์. สังคมจีนในไทย มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ กรุงเทพฯ. หน้า 123, 2548.

จำนวนเจ้าภาชีนายอากรให้หมดไป โดยให้เจ้าพนักงานเข้าไปดำเนินการแทน เพราะการเก็บภาชีอากรแบบผูกขาดนายภาชีอากรมีข้อเสียหลายประการ เช่น เจ้าภาชีมิได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาชีชั้นในและผลประโยชน์ที่รัฐเคยได้รับก็ตกต่ำลง รัฐบาลจึงได้มาซึ่งความเห็นว่าการที่รัฐบาลเข้าจัดเก็บภาชีสุราเองทั้งหมดการเก็บภาชีอากรจะได้รับประโยชน์มากขึ้น จึงได้ยกเลิกระบบเจ้าภาชีนายอากรมาเป็นรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเอง มีการจัดตั้งกรมสุราขึ้นในวันที่ 25 เมษายน พ.ศ.2452 โดยรัฐบาลอนุญาตให้ผู้ต้มกลั่นสุราเป็นบุคคลทำการต้มกลั่นเท่านั้น หน้าที่ของรัฐคือผู้ควบคุมการผลิตซึ่งการคัดเลือกของผู้ต้มกลั่น คุณสมบัติข้อหนึ่งที่สำคัญคือ ต้องเป็นผู้ที่ต้มกลั่นอยู่ก่อนแล้วจะถูกพิจารณาในอันดับต้นๆ<sup>7</sup> ต่อมาใน พ.ศ.2459 ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการขนสุราเข้าในร้านจำหน่ายสุราและขนออกจากร้านต้องมีใบอนุญาตให้ขนสุรากับน้ำสุราไปด้วย ให้ทำบัญชีสุราขนเข้าออกและคงเหลือในร้าน เพื่อป้องกันมิให้น้ำสุราเถื่อนเข้าไปปะปนขาย<sup>8</sup>

การจัดเก็บภาชีในขณะนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. เสียภาชีแบบรายเท โดยอนุญาตให้มีผู้รับอนุญาตกลั่นสุราและมีเจ้าพนักงานเก็บภาชีเป็นรายเท ตามจำนวนสุรา และปริมาณแอลกอฮอล์ที่ขนออกนอกโรงงานสุรา
2. เสียภาชีแบบเหมาเตา จัดให้มีผู้ได้รับอนุญาตตั้งโรงงานสุราในเขตท้องที่ที่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก ให้เหมาเตาเป็นรายปี
3. เสียภาชีรายคร้วเรือน จัดให้ราษฎรรับใบอนุญาตทำสุราในท้องถิ่นทุรกันดาร เช่น ชาวเขา เป็นต้น

โรงงานในเวลานั้นตั้งอยู่ตามตำบลต่างๆ เพราะเป็นของนายอากรผูกขาด เมื่อเจ้าพนักงานไปดำเนินการแทนนายอากร จึงได้ยึดโรงงานกลั่นสุราตามตำบลต่างๆ มารวมเป็นโรงงานเป็นแห่งเดียวแล้วต้มกลั่นจัดส่งไปขายตามตำบลต่างๆ โดยจัดตั้งร้านขายส่งสุราขึ้น โดยรับสุราจากโรงงานสุราไปขายให้ร้านปลีกอีกต่อหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดจำนวนพนักงานควบคุมโรงงานสุราลง

ในช่วง พ.ศ.2483-2485 รัฐบาลได้สร้างโรงงานผลิตสุราเพิ่มขึ้นอีก 2 โรงคือ โรงงานสุราจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและโรงงานสุราจังหวัดสงขลา โดยแบ่งให้โรงงานสุราบางยี่ขันส่งสุราไปจำหน่ายในเขตภาคกลาง ร่วมกับโรงงานสุราจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และโรงงานสุราจังหวัดสงขลาขายในเขตภาคใต้ ยกเว้น จังหวัดสุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง ภูเก็ต ตรัง พังงา และกระบี่

<sup>7</sup> เยาวภา ญาณสุภาพ. กิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2367-2485. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. หน้า 72, 2532.

<sup>8</sup> เสน่ห์ โทธิปฐุม. คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล. หน้า 2, 2526.

ต่อมา พ.ศ.2484 รัฐบาลได้สร้างโรงงานสุราเพิ่มขึ้นอีก 5 โรงงาน เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตสุราให้เพียงพอกับความต้องการบริโภค โดยสร้างขึ้นที่จังหวัดเชียงราย นครสวรรค์ พิษณุโลก ราชบุรี และฉะเชิงเทรา<sup>9</sup>

ในช่วงเวลา พ.ศ.2481-2485 ได้มีการจัดการการต้มกลั่นสุราโดยมีอยู่ 4 วิธี คือ

1. รัฐบาลทำการต้มกลั่นสุราเอง ซึ่งการต้มกลั่นนี้เกิดจากรัฐต้องการเป็นผู้ทำการต้มกลั่นเองและส่งน้ำสุราจากโรงงานสุราของรัฐไปจำหน่ายทั่วราชอาณาจักร
2. ให้บริษัทจังหวัดรับผูกขาดไปทำการต้มกลั่นสุรา เกิดจากการสร้างและขยายโรงงานสุราของรัฐยังไม่เสร็จเรียบร้อยและได้เกิดช่องทางให้มีการลักลอบต้มกลั่นสุราเถื่อนเกิดขึ้น ตลอดจนรัฐได้เข้ามาถือหุ้นจำนวน ร้อยละ 51 ในบริษัทจังหวัด รัฐจึงมอบให้บริษัทจังหวัดทำการผูกขาดในการต้มกลั่นสุราในจังหวัดที่เสียภาษีเป็นรายเท มาแต่เดิมอยู่แล้วโดยไม่ต้องมีการประมูลขึ้นมาเพียงแต่เสียค่าธรรมเนียมให้รัฐบาลและเสียใบอนุญาตตั้งเตาต้มกลั่นเตาละ 80 บาทต่อปีเท่านั้น
3. ให้บริษัทจังหวัดหรือเอกชนรับผูกขาดต้มกลั่นเหมาเตา เกิดขึ้นจากท้องที่ที่ตั้งมีการคมนาคมไม่สะดวกแก่การส่งน้ำสุราไปจำหน่ายและเป็นท้องที่ค่อนข้างกันดารทางการจูงจูงอนุญาตให้บริษัทจังหวัดผลิต โดยโรงงานเหมาเตาเป็นขนาดเล็กเสียส่วนใหญ่
4. ให้เอกชนต้มกลั่นเป็นรายครัวเรือน จะเป็นในท้องที่กันดารมากโดยเฉพาะตามชายแดนและทางการให้อนุญาตให้ผลิตเพียงเพื่อการเสพภายในครัวเรือน และอาจมีบางกรณีให้สามารถจัดส่งได้

เมื่อรัฐบาลได้ออกร่างการสุราของกรมสรรพสามิตมาอยู่ในความควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมในปี พ.ศ.2485 โดยโอนไปครั้งแรก 3 โรงงาน ได้แก่ โรงงานสุราบางยี่ขัน โรงงานสุราจังหวัดอุษยยา และโรงงานสุราจังหวัดสงขลา จนมาในปี พ.ศ.2490 โรงงานสุรากรมสรรพสามิตทั้งหมดถูกโอนไปสังกัดอยู่กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยกรมสรรพสามิตมีหน้าที่เฉพาะการเก็บภาษี การปราบปรามผู้ผลิตสุราเถื่อน

ต่อมา พ.ศ.2493 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ขึ้น เนื่องจากกฎหมายเดิมคือ กฎหมายภาษีขึ้นใน จ.ศ.1248 ล้าสมัยลง และแก้ไขมาหลายครั้ง โดยได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2493

<sup>9</sup> สุรรัตน์ บรรจงอักษร. การศึกษาเปรียบเทียบวิธีการจัดเก็บผลประโยชน์จากโรงงานสุรา:วิธีเก็บจากบริษัทกลางกับวิธีเก็บจากเขตจำหน่ายแต่ละเขต. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 4 , 2527.



### 3.2 ตลาดสุราในช่วง พ.ศ. 2493- 2542

ตั้งแต่ พ.ศ. 2493- 2542 เป็นช่วงเวลาที่ตลาดสุรามีการพัฒนาไปอย่างมาก มีผู้เข้ามาในตลาดสุราหลายรายอยู่ด้วยกันผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้ได้รับสัมปทานจากรัฐ เกิดโรงงานสุรารายใหญ่ขึ้นไปทั่วประเทศ ตลอดจนการขยายตัวของตลาดสุรารายตัวเพิ่มมากขึ้นเป็นหลายหมื่นล้านบาทภายในเวลาไม่กี่สิบปี สะท้อนถึงผู้เข้ามามีส่วนสำคัญในตลาดสุรามากมาย โดยในตลาดสุราเจ้าของโรงงานสุราของรัฐทั้งหมดนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 หน่วยงานหลักๆ คือ

1. กรมสรรพสามิต เป็นเจ้าของโรงงานสุราทั่วประเทศในภูมิภาคต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 32 โรง และได้มาปรับปรุงโรงงานและลดโรงงานลงเป็น 11 โรงในช่วงปี 2529
2. กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นเจ้าของโรงงานสุราบางยี่ขัน 1 และ 2
3. องค์การสุรา เป็นเจ้าของโรงงานแอลกอฮอล์ที่ผลิตเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม

จากการที่นโยบายสุราหรือระเบียบการบริหารงานสุรา ตลอดจนการรับสัมปทานโรงงานสุราของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงตลอดมาโดยมาจากผู้มีอำนาจรัฐเข้ามาจัดการผลประโยชน์ของรัฐที่จากอุตสาหกรรมสุราที่มีการเติบโตขึ้นตลอดช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนั้นได้มีการเปลี่ยนผู้ถือครองสิทธิการผลิตในโรงงานสุราจากการเข้ามาของกลุ่มทุนรายใหม่ และความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐของกลุ่มทุนสุราเองได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนามาเป็นอย่างมากจนทำให้สามารถแบ่งออกเป็นหลายช่วงด้วยกัน ดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 การบริหารงานสุรา พ.ศ.2493-2500

ในช่วง พ.ศ.2491 ถึง พ.ศ.2498 กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งดูแลโรงงานสุราในเวลานั้นใช้การเปิดประมูลเงินค่าธรรมเนียมการผลิตและการขายสุราไว้เป็นเวลาต่างกันออกไปตั้งแต่ 2 ปีถึง 7 ปี ขณะที่โรงงานสุราหลายโรงชำระค่าภาษีและค่าธรรมเนียมพิเศษไม่ได้จนต้องถูกปิดไปหรือบางรายจ่ายในระดับที่ต่ำกว่าเคยประมูลไว้เป็นจำนวนมากทำให้มีการต่ออายุสัญญาต้มกลั่นและขายส่งสุราของโรงงานออกไปจนถึง พ.ศ.2502

การสร้างโรงงานสุราเพิ่มเติมขึ้นใน พ.ศ.2496 มีการอนุญาตให้บริษัท ไทยท่าจำกัด เข้ามาเพื่อตั้งโรงงานสุราปรุงพิเศษขึ้น ณ จังหวัดนนทบุรี โดยมีเขตจำหน่ายในเขตพระนครและธนบุรี มีอายุสัญญา 20 ปี และมีการสร้างโรงงานสุราในจังหวัดชลบุรี โดยอนุญาตให้บริษัท สุราตะวันออก จำกัด เป็นผู้ก่อสร้างโรงงานและต้มกลั่นสุราขาว-ผสม จำหน่ายในเขตชลบุรี

### 3.2.2 การบริหารงานสุรา พ.ศ.2502-2517

เนื่องจากการบริหารงานสุรารายได้กรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้ รายได้ภาษีต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้<sup>10</sup> รัฐบาลในขณะนั้นให้โอนการบริหารงานสุรา กลับมายังกรมสรรพสามิตเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2502 ยกเว้นโรงงานสุรบบางยี่ชั้น ยังอยู่ภายใต้การบริหารงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรม แล้วกรมสรรพสามิตได้เปลี่ยนแปลงการจัดการสุรา ใหม่โรงงานสุราที่รัฐดำเนินการเองได้โอนย้ายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ กรมสรรพสามิตได้ยกขึ้น ประมุขให้เอกชนได้รับการต้มกลั่นสุราและขายส่งสุราจำนวน 9 โรงงาน รวมกับโรงงานสุราที่ อนุญาตให้เอกชนรับทำการต้มกลั่นและขายส่งอยู่เดิม จำนวน 23 โรงงาน รวมเป็นโรงงานสุราให้ เอกชนดำเนินการทั้งหมด 32 โรงงาน การคัดเลือกเข้ามาดำเนินการต้มกลั่นและขายส่งสุรา มีการ เปลี่ยนแปลงของการประมูลเงินค่าธรรมเนียมพิเศษมาเป็นการประมูลจำนวนน้ำสุราขั้นต่ำเพื่อเสีย ภาษี (โควต้า) การกำหนดสัญญาใหม่จะถือเอาจำนวนน้ำสุราที่ประมูลได้ให้ถือเป็นจำนวนในการ กำหนดเพื่อเป็นสัญญาให้ผู้ประมูลได้จะต้องเสียภาษี ถ้าเดือนใดมีการผลิตสุราและเสียภาษีต่ำ กว่าจำนวนที่กำหนดไว้จะต้องเสียค่าปรับเท่ากับจำนวนภาษีเงินครบ มีการกำหนดเขตการจัด จำหน่ายและอายุสัญญาไว้ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2503-2507<sup>11</sup>

บริษัทสุรามาหาคุณจำกัดในเวลานั้น มีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ประกอบด้วย ตระกูลเตชะไพบูลย์, มหาคุณ, ล่ำซำ และนายเถลิง เหล่าจินดา เข้ามาบริหารงานโรงงานสุรบบางยี่ชั้นของกระทรวง อุตสาหกรรมใน พ.ศ. 2502 อยู่ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วงเวลาดังกล่าวต้องนับว่าเป็น ช่วงสำคัญในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดสุราครั้งสำคัญ เนื่องจากการเข้ามาของกลุ่ม นายทุนขนาดใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มเตชะไพบูลย์และตระกูลล่ำซำในขณะนั้น มีการอาศัย ความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจของรัฐโดยเฉพาะ ด้วยอาศัยเพียงการพูดคุยกันระหว่าง นายสัท มหาคุณ กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพียงไม่กี่ประโยค<sup>12</sup> ถือได้ว่าเป็นการขยับขยายจากธุรกิจ ธนาคารเข้ามายังธุรกิจอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมสุราที่เป็นลักษณะผูกขาดโดยรัฐ ใน การนี้การเข้ามาครอบครองโรงงานสุรบบางยี่ชั้นของกลุ่มดังกล่าวยังได้ถือครองสินค้าสำคัญนั่นคือ สุราปรุงพิเศษยี่ห้อ **แม่โขง** อันมีชื่อเสียงที่สุดของประเทศ ถือได้ว่าผลประโยชน์จากการเข้า ครอบครองโรงงานสุรบบางยี่ชั้นมีมากมายมหาศาล

<sup>10</sup> ปิยะวรรณ สุขศรี. การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุรบ้านของชุมชนในประเทศไทย กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวในจังหวัดเชียงรายและแพร่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า41, 2544.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> สรกล อดุลยานนท์. จอมยุทธ์น้ำเมา เจริญศิริวัฒน์นักดีผู้หาญกระตักหนวดสิงห์. หน้า 18,2544.

เนื่องจากตระกูลเตชะไพบูลย์ดำเนินธุรกิจสุรามายาวนานมีผลให้การสร้างสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีอำนาจรัฐเช่น ทหาร นักการเมือง กระทำโดยเชิญกลุ่มผู้มีอำนาจเข้ามาเป็นกรรมการหรืออาจเข้ามาร่วมหุ้นในบริษัทที่ตั้งขึ้น ผู้ที่มีอำนาจในช่วง พ.ศ.2500 นั้น คือ จอมพลถนอม กิตติขจร, จอมพลประภาส จารุเสถียร, พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงษ์, พล.อ.ทวิ จุลทรัพย์ เข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นในส่วนของบริษัทบวรวงษ์ จำกัด เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนในเวลานั้นคือ การได้ขยายสัญญาสัมปทานโรงงานสุราบางยี่ขันออกไปอีก 10 ปีจากเดิมที่หมดสัญญาในปี 2513 ให้ไปหมดสัญญาปี 2522<sup>13</sup>

ต่อมาใน พ.ศ.2508 สัญญาของการทำสุรากลั่นและจัดจำหน่ายสุราของโรงงานสุราทั่วประเทศได้สิ้นสุดลงและได้ต่ออายุสัญญาให้แก่ผู้ผลิตและขนส่งสุรารายเดิม โดยอ้างว่าโรงงานเดิมเก่าและถูกสร้างมาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับโรงงานคับแคบและ อยู่ใกล้แหล่งชุมชน จึงได้เสนอให้ผู้ผลิตรายเดิมก่อสร้างโรงงานตามแบบแปลนที่ทางราชการกำหนด แต่ว่าราชการจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนโดยการให้สิทธิในการทำสัญญาการผลิตต่อไปอีก 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2508-พ.ศ.2517 ยกเว้น โรงงานสุราจังหวัดกำแพงเพชรเท่านั้นที่ต่ออายุถึง 15 ปี จนถึง พ.ศ.2522 เนื่องจากถูกไฟไหม้

หลักในการกำหนดจำนวนสุราขั้นต่ำเพื่อเสียภาษีคือยอดจำนวนสุราจริงใน พ.ศ.2504 หรือ พ.ศ.2505 ซึ่งเป็นช่วงที่ขายสุราได้มากที่สุด มาเฉลี่ยเป็นรายเดือนและให้บวกโควต้าของปีสัญญาช่วง พ.ศ. 2502 และมาหารสอง เพื่อได้จำนวนโควต้าใหม่ แต่ถ้าโควต้าใหม่ต่ำกว่าโควต้าเดิม ให้ยึดเอาโควต้าเดิมเป็นหลัก

ในส่วนของโรงงานสุราบางยี่ขันเป็นโรงงานของบริษัทสุรามหาคุณ จำกัดได้ทำการต่อสัญญาการเช่าออกไปอีก 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2513-2522 ขณะที่โรงงานสุราจังหวัดชลบุรีของบริษัทสุราตะวันออก ของนายเถลิงในขณะนั้น ได้รับการต่อสัญญาออกไปอีก 10 เช่นเดียวกัน คือ พ.ศ.2524-2523 และต่ออายุสัญญาให้โรงงานสุรานันทบุรีให้แก่บริษัทไทยทำเป็นเวลา 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2516 ถึง 2537

### 3.2.3 การบริหารงานสุรา พ.ศ.2517-2527

ช่วง พ.ศ.2518-2527 เป็นเวลาของการยุบและเลิกโรงงานสุราที่เสียภาษีแบบรายเท และแบบเหมาเตาแล้วนำมารวมกันในหลายเขตโดยใช้การเสียภาษีแบบรายเท และเมื่อยุบแล้วได้แต่งตั้งผู้ทำการผลิตและขายส่งสุราชาว-ผสมโดยกำหนดว่า ให้เสียภาษีขั้นต่ำแต่ละโรงงานสุรา

<sup>13</sup> ธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบูลย์. สุธมนุมมังกรชอนพัคฆ์แห่งยุทธจักรน้ำเมาบนเส้นทางผลประโยชน์ของกิจการสุราไทย เนชั่นสุดสัปดาห์ 8,408(27มีนาคม-2เมษายน2543) : หน้า 38

เป็นจำนวนเดือนละเท่าใด โดยคิดที่สุราแรงแอลกอฮอล์ที่ 28 ดีกรี ถ้าเดือนใดผู้รับทำการเสียเงินภาษีต่ำกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ ต้องเสียค่าปรับเป็นเงินเท่ากับค่าภาษีสุราชนิดสุราขาว ตามจำนวนสุราที่ต่ำกว่าที่กำหนดนั้น แต่ถ้าเดือนใดทำการเสียภาษีสุราสูงกว่าที่กำหนด อนุญาตให้นำเงินค่าภาษีสุรามาชดเชยเงินค่าภาษีสุรา เมื่อคิดเป็นสุราที่จะต้องเสียในเดือนถัดไป เฉพาะภายในปีเดียวกันเท่านั้น

เมื่ออายุสัญญาสัมปทานของโรงงานสุราทั้ง 31 โรงงานได้หมดลงใน พ.ศ.2517 (ยกเว้นโรงงานสุราจังหวัดกำแพงเพชรที่ไฟไหม้ใน พ.ศ.2506และอายุสัมปทานหมดในปี2521) และจำเป็นต้องต่ออายุสัมปทานขึ้นใน พ.ศ.2518 จึงเกิดการประมูลขึ้นมาใหม่รวมทั้งได้มีการปรับอัตราภาษี ค่าธรรมเนียมพิเศษ ค่าสิทธิต่างๆ ในส่วนของโรงงานสุราบางยี่ขัน โรงงานสุราจังหวัดชลบุรี โรงงานสุราจังหวัดกำแพงเพชร ตลอดจนผู้ได้รับอนุญาตขายส่งสุรา ได้การต่ออายุสัญญาโดยไม่จำเป็นต้องประมูลเพียงแต่ต้องเสียภาษี และได้มีการเพิ่มเงื่อนไขโดยให้มีการเพิ่มโควตาการผลิตสุรารายเดือนให้สูงขึ้นและก่อสร้างโรงงานสุราใหม่ของโรงงานสุราจังหวัดชลบุรี (บริษัทสุราตะวันออก จำกัด )

นอกจากนี้ในช่วงเวลาเดียวกัน ตามกฎระเบียบว่าด้วยการบริหารงานสุรา พ.ศ.2518 ฉบับที่ 1 ให้ผู้ขายส่งสุราขาว – ผสม ต้องจัดให้มีร้านค้าปลีกสุราทุกหมู่บ้านที่เป็นย่านชุมชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และเมื่อเจ้าพนักงานเห็นสมควรจะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใดอีก ผู้ขายส่งสุรา ต้องจัดขึ้น ณ ที่นั้นด้วย

การต่ออายุสัญญาและประมูลออกไปสามารถแบ่งออกมาเป็นรายต่างๆ ได้ ดังนี้

1. โรงงานสุราที่ดำเนินการโดยรัฐมีการต่ออายุสัญญาการขายส่งที่ให้ประมูลแก่เอกชน ได้รับการต่อสัญญาออกไปถึง 31 ธันวาคม พ.ศ.2532 มีระยะเวลา 10 ปี ยกเว้นโรงงานสุรานนทบุรี ซึ่งได้มีการต่ออายุสัญญาไว้ก่อนแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2516 โดยต่ออายุออกไปถึง 20 ปี จนถึง พ.ศ.2536 โดยคู่สัญญาคือบริษัท ไทยท่า จำกัด
2. ประมูลโรงงานสุราชลบุรี โดยวิธีเสนอจำนวนสุราขั้นต่ำ (โควตา) อายุสัญญา 4 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2524 ถึงวันที่ 31ธันวาคม 2527 เพื่อให้อายุสัญญาสิ้นสุดพร้อมกับโรงงานสุรา 31โรงงาน
3. ประมูลโรงงานสุรา ทั้งหมด 31 โรงงาน (ยกเว้นโรงงานสุรากำลังเพชร) โดยวิธีการเสนอค่าธรรมเนียมพิเศษเป็นรายเท อายุสัญญา 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2518 ถึง 31 ธันวาคม 2527
4. ประมูลโรงงานสุรากรมสรรพสามิตจังหวัดกำแพงเพชรโดยเสนอค่าผลประโยชน์ อายุสัญญา 10ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม2523 ถึง 31ธันวาคม 2532

เมื่อสัญญาโรงงานสุราบางยี่ขันหมดลงใน พ.ศ.2522 จึงมีการประมูลโรงงานสุราบางยี่ขันของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อได้สิทธิการผลิต-จำหน่ายสุราปรุงพิเศษแม่โขง กวางทอง ทั่วประเทศ และสุราขาว-ผสม มีเขตจำหน่าย 4 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ แต่เดิมโรงงานสุราบางยี่ขันจะเป็นลักษณะของการต่ออายุสัญญา แต่ทว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ทำการประมูลขึ้น แต่เดิมเป็นการเก็บจากผลประโยชน์เป็นร้อยละจากผลกำไรของผู้เช่า มีผลที่ทำให้อัตราผลประโยชน์ที่รัฐได้ต่ำกว่าความเป็นจริง เปลี่ยนมาเป็นการต้องจ่ายทั้งค่าภาษีและค่าสิทธิ โดยค่าสิทธิคือเงินให้เปล่าแก่รัฐ การตัดสินใจที่ผู้ใดให้ค่าสิทธิสูงสุดจะเป็นผู้ชนะการประมูลไป

โดยการประมูลครั้งนี้มีผู้ยื่นซองประมูลถึง 7 รายคือ บริษัทสุราแม่โขง, บริษัทสุรามหาคุณ, นายประสาสน์ ณ นครพนม, บริษัทสุรามหาชน, นายชวิน เอี่ยมโสภะ, นายเชวง อัครนินิ, และนายวีระยุทธ ศุภพิพัฒน์ ในความเป็นจริงแล้วจะพบว่ามาจากบุคคลเพียง 3 กลุ่มเท่านั้น คือบริษัทสุรามหาชนที่ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสุรามหาราชฎร บริษัทสุราแม่โขง และบริษัทสุรามหาคุณเป็นของกลุ่มนายสุเมธ นายประสาสน์ ณ นครพนมเป็นตัวแทนของกลุ่มนายเถลิงและนายเจริญ และ นายชวิน, เชวง, วีระยุทธ เป็นของกลุ่มนายเกียรติ เอี่ยมสกุลรัตน์<sup>14</sup> โดยเฉพาะกลุ่มของนายสุเมธและกลุ่มนายเถลิง-เจริญ มุ่งสร้างสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในเวลานั้น โดยกลุ่มนายสุเมธมุ่งไปที่พลเอกเกียงศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ขณะที่กลุ่มนายเถลิงมุ่งไปยังนายประสิทธิ์ ณรงค์เดช รัฐมนตรีอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลกรมโรงงานอุตสาหกรรมเจ้าของโรงงานสุราบางยี่ขัน สำหรับนายประสิทธิ์ในเวลานั้นเป็นหนึ่งในผู้ถือหุ้นบริษัท ธารน้ำทิพย์ของนายเถลิง-เจริญด้วย<sup>15</sup>

ผลการประมูลนั้นผู้ได้สิทธิในการผลิตสุราคือ บริษัทสุรามหาราชฎร จำกัดของกลุ่มเตชะไพบูลย์ ให้เงินค่าสิทธิ ร้อยละ 45.67ของราคาจำหน่ายปลีกหักด้วยภาษีสุรา มีอายุ 15 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523 ถึง 31 ธันวาคม 2537<sup>16</sup> ด้วยการประมูลในครั้งนั้นทำให้รัฐบาลโดยมีพลเอกเกียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ต้องลงมาควบคุมการประมูลด้วยตัวเอง สิ่งหนึ่งที่ทำให้ต้องให้ผู้นำรัฐบาลลงมาควบคุมนั้นก็คือ ผลประโยชน์มูลค่ามหาศาลของ สุรา ที่เป็นรายได้หลัก

<sup>14</sup> สรกล อุดยานนท์. จอมยุทธ์น้ำเมา เจริญศิริวัฒน์นักตีผู้หาญกระตักหนวดสิงห์. หน้า 30,2544.

<sup>15</sup> ธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบูลย์. จากมิตรภาพสู่ความขัดแย้งจนปริวิว มหายุทธภาคพิสดารในศึกน้ำเมา สีเลือด. เนชั่นสุดสัปดาห์. 8,413(1-7พฤษภาคม2543) : หน้า 38

<sup>16</sup> สุวีรัตน์ บรรจงอักษร. การศึกษาเปรียบเทียบวิธีการจัดเก็บผลประโยชน์จากโรงงานสุรา:วิธีเก็บจากบริษัทกลางกับวิธีเก็บจากเขตจำหน่ายแต่ละเขต. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 10 , 2527.

ของรัฐมายาวนานและมีสัดส่วนในงบประมาณที่สูงโดยตลอดมา และผู้ที่มีส่วนในอุตสาหกรรมสุราขณะนั้นเป็นกลุ่มทุนที่มีบทบาทในภาคเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก

ในส่วนผู้แพ้ประมูลโดยเฉพาะกลุ่มนายเถลิง-นายเจริญเวลานั้นได้ออกมาผลิตสุราปรุงพิเศษในนามของ **หงษ์ทอง** ออกมาโดยอาศัยโรงงานสุรายุทธยาที่ประมูลได้สิทธิจากองค์การสุราซึ่งมีเขตจำหน่าย 9 จังหวัดภาคกลางและโรงงานสุรกรรมสรรพสามิตที่จังหวัดกำแพงเพชรโดยได้สิทธิตั้งแต่ปี 2523-2532<sup>17</sup> ในช่วงเวลาดังกล่าว นายเจริญได้สร้างความสัมพันธ์กับนายพงษ์ สารสินในขณะนั้นมีบทบาททั้งวงการการเมือง ราชการ และภาคธุรกิจ จนต่อมาได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ รองนายกรัฐมนตรีเมื่อพรรคของนายพงษ์ สารสินเข้าร่วมกับรัฐบาล<sup>18</sup>

ผลการประมูลในช่วงเวลานี้สามารถสรุปได้ว่าผู้ครอบครองโรงงานสุราของรัฐที่สำคัญสามารถแบ่งเป็น 3 ส่วนคือ

1. โรงงานสุราบางยี่ขัน ถูกประมูลไปได้โดยกลุ่มตระกูลเตชะไพบูลย์
2. โรงงานสุรกรรมสรรพสามิตทั่วประเทศทั้งหมด 32 โรงงานถูกกระจายไปยังกลุ่มต่างๆโดยหลัก คือ กลุ่มนายเถลิงกับนายเจริญ กลุ่มเชียมสกุลรัตน์ กลุ่มไชยวรรณ
3. โรงงานสุราองค์การสุรา ถูกประมูลไปโดยนายเถลิงกับนายเจริญ

### 3.2.4 การบริหารงานสุรา พ.ศ.2528-2542

หลังจากโรงงานสุราทั้ง 32 โรงสิ้นสุดสัญญาพร้อมกันในวันที่ 31 ธันวาคม 2527 กรมสรรพสามิตได้มีแนวคิดสร้างโรงงานสุราใหม่ขึ้นมา 12 โรงทดแทนโรงงานที่เก่ามากทั้ง 32 โรง และปรับเขตการจำหน่าย 60 จังหวัดใหม่ โดยให้มีการประมูล อายุสัญญา 15 ปี รัฐเองก็จะได้ผลประโยชน์มหาศาล ส่วนของสุรกรมหาราชวร เสนอเงินกินเปล่าสูงถึง 3,200 ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังไม่ได้พิจารณาและจัดให้มีการประมูลในเดือนมีนาคม 2526 ผลการประมูลพบว่า กลุ่มนายเถลิง-นายเจริญชนะทั้งหมด 12 โรง รวมเงินค่าผลประโยชน์สูงถึง 5,888 ล้านบาท ดังตารางที่ 3.1 ขณะที่กลุ่มสุรกรมหาราชวร เสนอ 2,796 ล้านบาท แต่เนื่องจากผู้ชนะประมูลไม่สามารถหาเงินครบตามจำนวนเงินที่ระบุไว้จึงถูกริบค่ามัดจำของ 105 ล้านบาท และจ่ายเงินค่า

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 9

<sup>18</sup> ธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบูลย์. จากมิติตรภาพสู่ความขัดแย้งจนปริวรรต มหายุทธภาคพิสดารในศึกน้ำเมา สีเลือด (3). เนชั่นสุดสัปดาห์. 8,413(1-7 พ.ค.2543) หน้า 39

ผลประโยชน์เพียง 2,253 ล้านบาท สำหรับ 5 โรงงานใหญ่ ได้แก่ ขอนแก่น หนองคาย กาญจนบุรี ราชบุรีและ เชียงใหม่ จนต่อมา สรรพสามิตเปิดประมูลโรงงานที่เหลือ 7 โรง ผลสุดท้าย โรงงานทั้งหมดถูกกลุ่มสุราทิพย์ของกลุ่มเถลิง-เจริญประมูลไปได้ด้วยราคา 2,835 ล้านบาท รวมค่าผลประโยชน์ที่จ่ายให้รัฐทั้งสิ้น 5,088 ล้านบาท ลดลงจากครั้งแรกถึง 800 ล้านบาทซึ่งเป็นมูลค่าที่รัฐสูญเสียผลประโยชน์ไป<sup>19</sup>

ตาราง 3.1 : รายชื่อบริษัทของกลุ่มนายเถลิงกับนายเจริญที่ได้ประมูลสัมปทาน โรงงานสุราของกรมสรรพสามิต ทั้ง 12 โรงงาน พ.ศ.2527

ลำดับ	บริษัทผู้รับสัมปทาน	ที่ตั้ง	เขตการขายส่ง	กำลังการผลิต ล้านเทป	ค่าผลประโยชน์ที่ เสนอ(บาท)
1	บริษัทสุราทิพย์ศรีอรุณจำกัด	ปราจีนบุรี	ปราจีนบุรี นครนายก จันทบุรี ตราด	1.26	317,740,800
2	บริษัทสุราทิพย์ไฮธราจำกัด	ฉะเชิงเทรา	ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง	1.82	412,000,999
3	บริษัทสุราทิพย์ศรีบูรินทร์ จำกัด	บุรีรัมย์	บุรีรัมย์ สุรินทร์	1.82	411,211,322
4	บริษัทสุราทิพย์คุณนครจำกัด	อุบลราชธานี	อุบลราชธานี ศรีสะเกษ ยโสธร ร้อยเอ็ด	1.82	411,112,333
5	บริษัทสุราทิพย์แสนสุขไซ จำกัด	พิษณุโลก	พิษณุโลก อุตรดิตถ์ สุโขทัย ตาก แพร่ น่าน	1.26	286,518,016
6	บริษัทสุราทิพย์สวรรควิจิตร จำกัด	นครสวรรค์	นครสวรรค์ พิจิตร เพชรบูรณ์	1.82	527,155,860
7	บริษัทสุราทิพย์ศรีตะลุง จำกัด	สุราษฎร์ธานี	สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง ภูเก็ต พังงา ตรัง กระบี่ นครศรีธรรมราช พัทลุง สตูล สงขลา ยะลา นราธิวาส ปัตตานี	2.10	469,348,132
8	บริษัทสุราทิพย์มหาสินจำกัด	ขอนแก่น	ขอนแก่น ชัยภูมิ มหาสารคาม กาฬสินธุ์	1.82	488,172,564
9	บริษัทสุราทิพย์นครเขต	หนองคาย	หนองคาย อุดรธานี สกลนคร นครพนม เลย มุกดาหาร	1.26	409,099,536
10	บริษัทสุราทิพย์เวียงพิงค์ จำกัด	เชียงใหม่	เชียงใหม่ พะเยา ลำพูน แม่ฮ่องสอน ลำปาง	1.68	461,401,176
11	บริษัทสุราทิพย์กาญจนา	กาญจนบุรี	กาญจนบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี	1.54	475,377,936

<sup>19</sup> กาวดี ทองอุไทย . รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม. บทความเสนอในงาน สัมมนาวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 165, 2531.

ลำดับ	บริษัทผู้รับสัมปทาน	ที่ตั้ง	เขตการขายส่ง	กำลังการผลิต ล้านเทป	ค่าผลประโยชน์ที่ เสนอ(บาท)
12	บริษัทสุราทิพย์สินสมุทร จำกัด	ราชบุรี	ราชบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์	1.40	419,348,232
รวม			69 เขต	19.6	5,088,486,906

ที่มา : กรมสรรพสามิต

หลังจากการแข่งขันประมูลโรงงานสุรา 12 โรงเสร็จสิ้น และเพื่อเตรียมแข่งขันกับบริษัทสุรามหาราษฎรของกลุ่มเตชะไพบูลย์ในตลาดสุรา ทางกลุ่มสุราทิพย์ของนายเจริญมี การมอบตำแหน่งประธานกรรมการให้กับ พลโทพ พินสายแก้ว ผู้ใกล้ชิดของ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ซึ่งกำลังมีบารมีไปอย่างกว้างขวาง<sup>20</sup> เพื่อเป็นแรงสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในเวลานั้น จากการแข่งขันในตลาดสุราของทั้งสองบริษัทมีผลต่อสภาพหนี้สินที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากต่อทั้งสองฝ่าย จนนำไปสู่ภาวะของธนาคารพาณิชย์ที่ปล่อยให้กู้แก่ทั้งสองฝ่าย จนนำไปสู่การรวมตัวกันของทั้ง 2 ฝ่าย คือ สุราทิพย์ของกลุ่มนายเถลิงกับนายเจริญและกลุ่มสุรามหาราษฎรของเตชะไพบูลย์ในเวลาต่อมา โดยกำลังสำคัญในการบังคับให้มีการรวมตัวกันนั้น คือ ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเจ้าหนี้สุราทิพย์ร่วมกับแรงกดดันจากกระทรวงการคลังที่มีต่อธนาคารศรีนครให้ไปกระทบกลับไปยังบริษัทสุรามหาราษฎร<sup>21</sup>

ภาระหนี้สินที่มหาศาลที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพียงแค่การรวมตัวกัน แต่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ จึงมีการนำโดยสมาคมธนาคารไทยโดยมี นายชาติโร โสภณพานิช ประธานสมาคมยื่นหนังสือต่อ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ขอให้รัฐบาลแก้ไขสัญญาสุรานั้นแสดงถึงอุตสาหกรรมสุราสำคัญมากในระดับใดต่อรัฐ ตลอดจนผู้รับสัมปทานผลิตสุราแล้วยอมนับได้ว่ามีอิทธิพลสูงมาก

หลังจากรวมตัวของบริษัทสุราแล้วได้มีการดำเนินการแก้ไขสัญญาสุราเพื่อให้บริษัทสุรายังดำเนินงานต่อไปได้ และรัฐยังคงได้รายได้แน่นอนตามสัญญาที่ได้ทำไว้ โดยการแก้ไขสัญญานั้นสามารถสรุปได้ ดังนี้ การเก็บรายได้เป็นเหมาจ่าย เริ่มปี 2530 ภาษีเท่ากับ 2,611 ล้านบาท

<sup>20</sup> กาวดี ทองอุไทย. รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม. บทความ. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 177, 2531.

<sup>21</sup> เรณู รื่นกลิ่น. ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต. หน้า 40, 2542.



ผลประโยชน์เท่ากับ 5,394 ล้านบาท ตลอดสัญญาถึงปี 2542 รัฐจะได้เท่ากับ 137,070 ล้านบาท เท่ากับรายได้ขั้นต่ำในการเสนอประมูล และให้โรงงานสุราทั้ง 12 โรงสามารถผลิตทดแทนกันได้<sup>22</sup>

โรงงานสุราขององค์การสุรา กรมสรรพสามิต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และโรงงานสุรา กรมสรรพสามิต จังหวัดกำแพงเพชร ได้มีการขอต่ออายุสัญญาจากเดิมจะหมดสัญญาในปี 2532 ขยายออกไปจนถึงปี 2542 โดยจะเก็บรายได้เป็นเงินเหมาจ่าย โดยเริ่มตั้งแต่ปีแรก ของสัญญาคือปี 2533 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ทุกปีจนถึงสิ้นสุดสัญญา รวมรายได้ไม่ต่ำกว่า 17,142 ล้านบาท<sup>23</sup>

ในเวลาต่อมาเมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าโรงงานสุราบางยี่ขันของกรมโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2542 ปรากฏว่าบริษัทสุรามหาราชภูธรฯ นำสุราชนิดต่างๆทั้งหมดของบริษัทจัดเตรียมไว้ในโรงงานสุราบางยี่ขันเพื่อโอนขายให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมรวมทั้งสุราพิเศษแม่โขงที่แปรสภาพไปจากเดิม ทำการโอนสิทธิให้แก่บริษัทสุราบางยี่ขัน จำกัด (มหาชน) ในความเป็นจริงแล้วสุราต่างๆมีการผลิตในโรงงานสุราบางยี่ขันนั้น เมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าโรงงานสุราบางยี่ขันต้องดำเนินการตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมนั้นคือ วันที่ 31 ธันวาคม 2542 ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดสัญญาเช่า บริษัทสุรามหาราชภูธรต้องจัดให้มีสุราเหลืออยู่ในโรงงานสุราบางยี่ขันให้มีจำนวนเท่ากับปริมาณจำหน่ายในหนึ่งเดือนของสุราแต่ละชนิด โดยคิดเฉลี่ยจากปริมาณการจำหน่ายในปี พ.ศ.2541 ในสัญญาเช่าฯ ข้อ 38 กำหนดไว้อย่างต่ำจำนวน 7,000,000 ลิตรเพื่อโอนขายให้แก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในราคาต้นทุน ถ้ามีสุราเกินต้องยกสุราจำนวนที่เกินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยไม่คิดมูลค่า<sup>24</sup>

จากกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับสูงรู้ว่าบริษัทสุรามหาราชภูธรและบริษัทสุรา บางยี่ขัน จำกัด (มหาชน) ทั้ง 2 บริษัทนั้นเป็นกลุ่มทุนเดียวกันจึงได้ทำหนังสือตอบโต้เป็นพิธีเท่านั้น<sup>25</sup> ผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดการขอคืนภาษีของบริษัทสุราในเวลาต่อมา แสดงถึงการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนสุราและมีผลทำให้รัฐต้องเสียผลประโยชน์จากการขอคืนภาษีหลายพันล้านบาท

<sup>22</sup> ปิยะวรรณ สุขศรี. การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุราร้านของชุมชนในประเทศไทย กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวในจังหวัดเชียงรายและแพร่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 41, 2544.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 41-42

<sup>24</sup> คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา. รายงานผลการพิจารณารับรองสอบสวน กรณี การไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน และให้ใช้สิทธิในการผลิตและจำหน่ายสุรา. สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กรุงเทพฯ (สำเนา) หน้า 9, 2548.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 12

หลังจากการรวมตัวกันของสุรามหาราชฎารและสุราทิพย์ได้มีการใช้เครือข่ายระบบอุปถัมภ์เพื่อสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มสุราและเจ้าหน้าที่ในกรมสรรพสามิตที่เป็นผู้ดูแลในตลาดในรูปแบบของการให้การสนับสนุน อย่างเช่น การบริจาครถยนต์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รวมไปถึงการให้ผู้มีตำแหน่งราชการสูงไปเป็นที่ปรึกษา อย่างเช่น นายศุภชัย พิสิฐวานิช รัฐมนตรีช่วยกระทรวงการคลังในเวลานั้น หรือนางเรณู รื่นกลิ่น รองอธิบดีกรมสรรพสามิต หลังจากเกษียณในปี 2543 ได้ไปเป็นที่ปรึกษาแก่กลุ่มสุรามหาราชฎารในทันที<sup>26</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าความสัมพันธ์ของกลุ่มสุราและฝ่ายข้าราชการมีมาอย่างยาวนานเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของบริษัทของตนเพื่อให้ได้สัมปทานการผลิตสุรามารักษาไว้ให้ยาวนานมากที่สุด เพราะผลประโยชน์มหาศาลในธุรกิจสุรานี้

### 3.3 ตลาดสุราหลังเปิดเสรี พ.ศ.2542

เมื่อสัญญาสัมปทานใกล้สิ้นสุดลงทำให้เกิดการพิจารณาเรื่องการบริหารงานสุราขึ้นมาใหม่ ให้ความยุติธรรมมากขึ้น ทันสมัย ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านไปตลอดจนรายได้เข้ารัฐได้เพิ่มมากขึ้น<sup>27</sup> ตลอดจนสามารถออกไปแข่งขันยังตลาดโลกได้ ทำให้กรมสรรพสามิตกำหนดว่าตลาดสุราหลังปี 2542 นั้นควรจะเป็นตลาดสุราเสรี ภายใต้กรอบกติกาที่กำหนดโดยรัฐ นอกจากนี้มีการประมูลขายโรงงานสุราทั้งหมดที่ควบคุมโดยกรมสรรพสามิตและกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ โรงงานสุรา 12 โรงและ โรงงานสุราบางยี่ขัน 2 เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีขึ้น

กรอบในการเปิดเสรีสุรา พ.ศ.2542 คือ การเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราขาวและสุราสี ตามที่กระทรวงการคลังได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี จนประกาศออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 15 กันยายน 2542 โดยออก **ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543** ของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2543 และ **ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตโรงงานสุรา** เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2543 ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ประกาศทั้งสองฉบับออกมากเพื่อเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่าย ให้ถือ

<sup>26</sup>Sasi-on Kamon. The Liberalization of Thai Liquor Industry: Rent-Protecting Attempts. Thammasat Economic Journal. Page 74, 2003.

<sup>27</sup>เรณู รื่นกลิ่น. ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต. หน้า 65, 2542.

ปฏิบัติ ในส่วนของสุราสามทับ (แอลกอฮอล์) ให้โรงงานสุราขององค์การสุรา กรมสรรพสามิตเป็นผู้รับผิดชอบในการผลิตและจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว

การประมูลขายโรงงานสุราเนื่องมาจาก รัฐไม่มีนโยบายดำเนินกิจการทำและขายสุราขาวและสุราสีอีกต่อไป ประกอบกับนโยบายสุราเสรีมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการแข่งขันกัน และให้เอกชนเป็นเจ้าของกิจการสุรารวมทั้งเป็นเจ้าของที่ดิน เครื่องจักรอุปกรณ์ในการผลิตสุรา จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะถือครองที่ดินเพื่อทำธุรกิจสุรา<sup>28</sup> โดยการประมูลขายทำกันทั้งหมด 11 โรงและโรงงานสุราบางยี่ขัน 2 ยกเว้น โรงงานสุราจะเขิงเทรา เพราะได้มอบให้องค์การสุรา กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดการ<sup>29</sup> การประมูลขายนอกจากที่ดิน สิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์แล้วยังรวมถึง ยี่ห้อยสุราด้วย

การประมูลขายโรงงานสุราทั้งหมดทำให้ผู้ที่ประมูลโรงงานไปได้จะทำให้มีกำลังการผลิตสุราที่จะสามารถรองรับการเปิดเสรีสุราหลังปี 2542 ได้อย่างเต็มที่ รวมถึงสามารถสร้างอำนาจเหนือตลาดไปได้ระยะหนึ่งที่น่าพอใจต่อการสะสมทุนได้เป็นอย่างดี ทำให้การประมูลขายโรงงานครั้งนี้นับได้ว่าเป็นการแข่งขันอย่างรุนแรง โดยกลุ่มที่เข้ามาประมูลมีด้วยกัน 2 กลุ่มหลัก คือกลุ่มแสวงโสมในเวลานั้นของนายเจริญ และกลุ่มบุญรอด

โดยผลการประมูลโรงงานสุราทั้งหมด 12 โรง (โรงงานสุราของกรมสรรพสามิต 11 โรงและโรงงานสุราบางยี่ขันของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ) สามารถสรุปได้ ดังตาราง 3.2

ตาราง 3.2 : ผลการประมูลขายโรงงานสุราของรัฐ 12 โรงทั่วประเทศ

โรงงานสุรา	หน่วยงานรัฐเจ้าของโรงงาน	บริษัทที่ประมูลได้	ราคาชนะการประมูล(ล้านบาท)	ราคากลาง(ล้านบาท)	ผู้ชนะการประมูล
1. บางยี่ขัน 2	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	บริษัทสวญชัย จำกัด	8,251.99	3,630	บริษัทสุรามหาราชฎร จำกัด
2. เขียงใหม่	กรมสรรพสามิต	บริษัทธนภัคดี จำกัด	430.00	305.2	กลุ่มเอี่ยมสกุลรัตน์
3. นครสวรรค์	กรมสรรพสามิต	บริษัทสีมารุจกิจจำกัด	1,211.06	212.7	กลุ่มเอี่ยมสกุลรัตน์
โรงงานสุรา	หน่วยงานรัฐเจ้าของโรงงาน	บริษัทที่ประมูลได้	ราคาชนะการประมูล(ล้านบาท)	ราคากลาง(ล้านบาท)	ผู้ชนะการประมูล

<sup>28</sup> วิวัฒน์ เชาสกุล. การศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการประมูลจำหน่ายโรงงานสุรากรมสรรพสามิต 11 โรงงาน. กรมสรรพสามิต. หน้า 22 , 2543.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 4

โรงงานสุรา	หน่วยงานรัฐ เจ้าของโรงงาน	บริษัทที่ประมูลได้	ราคาชนะการ ประมูล(ล้านบาท)	ราคากลาง (ล้านบาท)	ผู้ชนะการประมูล
4. ปราจีนบุรี	กรมสรรพสามิต	บริษัท เพ็ญพูนันต์ จำกัด	1,211.00	298.6	กลุ่มเอี่ยมสกุลรัตน์
5. อุบลราชธานี	กรมสรรพสามิต	บริษัทเอสเอสการสุรา จำกัด	430.00	332.4	กลุ่มเอี่ยมสกุลรัตน์
6. ราชบุรี	กรมสรรพสามิต	บริษัทหลักชัยค้าสุรา จำกัด	430.00	311.5	กลุ่มเอี่ยมสกุลรัตน์
7. กาญจนบุรี	กรมสรรพสามิต	บริษัทกาญจนสิงขร จำกัด	456.99	297.9	บริษัทสุรามหาราษฎร์ จำกัด
8. ขอนแก่น	กรมสรรพสามิต	บริษัทแก่นขวัญจำกัด	499.99	338.8	บริษัทสุรามหาราษฎร์ จำกัด
9. สุราษฎร์ธานี	กรมสรรพสามิต	บริษัทนทีชัยจำกัด	528.99	377.2	บริษัทสุรามหาราษฎร์ จำกัด
10. อุตรดิตถ์	กรมสรรพสามิต	บริษัท มงคลสมัย จำกัด	399.99	269.4	กลุ่มบริษัทสุรามหาราษฎร์ จำกัด
11.บุรีรัมย์	กรมสรรพสามิต	บริษัทอริมาตรจำกัด	1,222.00	297.9	กลุ่มตระกูลกิ่งชัชวาลย์
12. หนองคาย	กรมสรรพสามิต	บริษัทเทพอรุณภัย จำกัด	390.00	277.8	กลุ่มตระกูลกิ่งชัชวาลย์
<b>รวม</b>			<b>15,462</b>	<b>6,949.4</b>	

ที่มา : ฐานเศรษฐกิจ, 3 ตุลาคม 2542, หน้า 4.

จากตาราง 3.2 จะพบว่ากลุ่มสุรามหาราษฎร์ไม่ได้เป็นผู้ประมูลไปได้ทุกโรงเพียงแต่ยึดเอาโรงงานหลักๆของแต่ละภาคไว้ แต่จับมือร่วมกับตระกูลเอี่ยมสกุลรัตน์ , กิ่งชัชวาลย์ ซึ่งประมูลโรงงานไปได้ โดยให้ตระกูลเหล่านี้มาถือหุ้นในสุรามหาราษฎร์<sup>30</sup> สุดท้ายแล้วโรงงานสุราทั้งหมดตกไปอยู่กับกลุ่มบริษัทสุรามหาราษฎร์<sup>31</sup> แสดงว่าการผลิตสุราโดยโรงงานสุราขนาดใหญ่ทั้งหมดทั่วประเทศไปอยู่กับกลุ่มสุรามหาราษฎร์แต่เพียงผู้เดียวกลายเป็นการผูกขาดผู้ผลิตรายใหญ่ไว้เพียงรายเดียว เมื่อโรงงานสุราได้ถูกครอบครองโดยกลุ่มทุนสุราของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี

<sup>30</sup> ตระกูลกิ่งชัชวาลย์ถือหุ้นในบริษัทสุรามหาราษฎร์ 0.325 ล้านหุ้นหรือ ร้อยละ 0.5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด, ฐานเศรษฐกิจ, 21 ตุลาคม 2542, หน้า 2

<sup>31</sup> จากหนังสือชี้ชวนของ บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) โรงงานสุราที่ประมูลมาจากรัฐทั้งหมดหลังจากปี 2542 เป็นต้นมาผู้ถือหุ้นหลัก คือ นายเจริญและคุณหญิงวรรณา สิริวัฒนภักดี

ทั้งหมดทำให้มีกำลังการผลิตสุราเหลือเพื่อในการผลิตสุราจนนำไปสู่การกักตุนน้ำสุราซึ่งที่ได้ผลิตเกินโควตาเอาไว้เป็นจำนวนมหาศาลจนสามารถนำมาขายลดราคาหลังการเปิดเสรีได้นานหลายปี

ในเวลาต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการผลิตและจำหน่ายสุราเสรี ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ช่วงก่อนยกเลิกการผูกขาดในปี 2542 ผู้ได้รับสัมปทานโรงงานสุราบางยี่ขันต้องจ่ายค่าสัมปทาน ค่าภาษี ประมาณ 6,000 ล้านบาทต่อปี ส่วนโรงงานสุรากลุ่มสหประชาชาติ 12 โรง ต้องจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐ ประมาณ 12,000 ล้านบาทต่อปี รวมรายได้ของผู้ผูกขาดการผลิตสุราต้องจ่ายให้รัฐต่อปีประมาณ 18,000 ล้านบาท

นอกจากนี้หลังการเปิดเสรีพบว่าเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพสามิต มีการกำหนดเป้าการจัดเก็บลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในช่วงหลังการประมูลจำหน่ายโรงงานสุราออกไปโดยผู้ประมูลได้ไปสูงสุดคือกลุ่มนายเจริญ ประจวบกับ พ.ศ.2543-2544 ได้มีการปรับเป้าหมายการจัดเก็บลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังตาราง 3.3

ตาราง 3.3 : เปรียบเทียบเป้าหมายการจัดเก็บภาษีและผลการจัดเก็บจริง ปีงบประมาณ 2542-2547

รายได้ (ล้านบาท)	2542	2543	2544	2545	2546	2547
เป้าหมาย	20,600	10,500	10,000	8,700	20,690	26,500
จัดเก็บได้จริง	22,800.40	8,275.66	8,932.96	22,290.17	25,676.15	26,181.47
สุราใน ประเทศ	20,345.45	5,241.51	4,204.58	16,613.47	18,238.58	19,596.73

ที่มา : กรมสรรพสามิต

จากตาราง 3.3 จะพบว่าหลังการประมูลโรงงานในปี 2542 ไปได้แล้วต่อมาก็ปี 2543 มีการลดเป้าการจัดเก็บลงอย่างเห็นได้ชัด นั่นแสดงถึงบางสิ่งบางอย่างที่ทำให้ทางภาครัฐเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนสุราที่น่าจะชัดเจนมาก เพราะการลดเป้าการจัดเก็บภาษีที่หายไปถึง 1.2 หมื่นล้านบาท ภายในปีงบประมาณปีเดียวกันเท่านั้น ในปี 2542 ได้ตั้งเป้าสูงถึงกว่า 2 หมื่นล้านบาท แต่ปี 2543 กลับลดลงเหลือเพียง 1.05 หมื่นล้านบาทเท่านั้น เมื่อมาถึงปี 2544 และปี 2545 เหลือเพียง 1 หมื่นล้านบาทและ 8.7 พันล้านบาทเท่านั้น แม้ว่าจะมีการให้เหตุผลจากกรมสรรพสามิตว่าเพราะไม่ต้องจ่ายค่าผลประโยชน์ค่าสัมปทานให้รัฐและเป็นการจำหน่ายเหล้าในสต็อกก็ตาม แต่พอในปี 2546 กลับสามารถตั้งเป้าในอัตราสูงวกว่าก่อนเปิดเสรี ปี 2542 และยังสามารถจัดเก็บบรรลุเป้าหมายจัดเก็บนับได้ว่าเป็นการสร้างความสำเร็จได้เปรียบเหนือคู่แข่งชั้นรายอื่นเพื่อให้จ่ายภาษีลดลงนานถึง 3 ปี

นับมูลค่าต่อปีสูงถึง หนึ่งหมื่นกว่าล้านบาท รวม 3 ปีมูลค่าที่สูงไปสูงถึง สามหมื่นกว่าล้านบาท แต่ต้องยอมรับว่าการบริโภคสุรานั้นไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด แม้จะเปลี่ยนเจ้าของก็ตาม

ด้วยกลุ่มทุนและรัฐมีความสัมพันธ์กันมายาวนานผ่านการสัมปทานโรงงานสุราทำให้การเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในรูปแบบต่างๆได้เกิดขึ้น นอกจากการที่รัฐเข้ามาช่วยเหลือในลักษณะที่ปกป้องผลประโยชน์แก่กลุ่มทุนสุราด้วยการลดภาษีก่อนเปิดเสรีลงถึงร้อยละ 30 ตลอดจนการลดเป้าการจัดเก็บภาษีทั้งที่ปริมาณการดื่มสุราไม่ได้ลดลง รวมถึงการออกกฎหมายการเปิดเสรีในเวลาต่อมาที่ทำให้ไปสร้างอุปสรรคต่อผู้ผลิตสุราชุมชนรายใหม่ให้เข้ามาแข่งขันได้ลำบากมากขึ้น กลายเป็นการปกป้องผลประโยชน์แก่กลุ่มทุนสุรา

### 3.4 ตลาดสุรานอกระบบ

ตลอดเวลาที่ผ่านมาของประวัติศาสตร์สุราไทยการผลิตสุรากลั่นของชาวบ้านมีมาตลอดเวลาหลายร้อยปี ไม่สามารถตัดขาดออกจากกันได้จนเมื่อรัฐเข้ามาควบคุมและดูแลตลาดสุราเองโดยการขายใบอนุญาตให้เจ้าอากรเป็นผู้เก็บอากรสุราจนมาเป็นให้สัมปทานแก่เอกชนผลิตสุรา แต่ในเวลาเดียวกันชาวบ้านยังคงการผลิตสุราขาวเพื่อใช้ในงานพิธีกรรม เพื่อการดื่มสังสรรค์กันในชุมชน ทั้งนี้รัฐมองว่าเป็นการผลิตสุราในระดับชุมชนหรือครอบครัวนั้นอยู่นอกเหนือการควบคุมดูแล จึงถือว่าเป็นการผลิตที่ผิดกฎหมาย จำเป็นต้องจับกุมและปราบปราม

ในอดีตปัญหาการลักลอบการผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะสมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกคงจะมีมาก จึงได้มีการออกพระราชกำหนดโทษปรับใหม่ผู้ลักลอบผลิตสุราเถื่อนเพิ่มขึ้น 3 เท่า เป็นเงิน 9 ซึ่ง ผู้จำหน่ายถูกปรับครึ่งหนึ่งของผู้ลักลอบผลิต การลักลอบผลิตเหล้าเถื่อนยังคงมีเรื่อยมา จนการปราบปรามสุราเถื่อนอย่างจริงจังในสมัยรัชกาลที่ 6 เกิดขึ้นอย่างจริงจัง สาเหตุมาจากการเก็บภาษีสุราในหัวเมืองตามมณฑลต่างๆลดลงเนื่องจากการลักลอบต้มสุราเถื่อนเป็นจำนวนมาก จนมาถึงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สุราโรงราคาสูงขึ้นสุราเถื่อนยิ่งระบาดหนักเพิ่มมากขึ้นทำให้ยอดจำหน่ายสุรารัฐบาลลดลง<sup>32</sup>

การผลิตสุราเถื่อนมีการผลิตไปทั่วประเทศ เนื่องจากสุรากลั่นสามารถผลิตได้ง่าย ใช้ผลผลิตทางการเกษตรที่สามารถหาซื้อได้ในพื้นที่ กระบวนการผลิตไม่ยุ่งยาก ตลอดจนราคาถูกกว่าที่ไปซื้อเหล้าโรงหรือสุราขาว แต่จากการที่รัฐต้องการปราบปรามผู้ผลิตสุราเถื่อนเพื่อให้

<sup>32</sup> พระไพศาล วิสาโล. ประวัติศาสตร์การบริโภคสุราในประเทศไทย. สถาบันวิจัยสารณสุขไทย คณะกรรมการระดับชาติ กทม., หน้า 51, 2537.

ชาวบ้านไปตีมสุราที่เสียภาษีอย่างถูกต้อง ซึ่งในขณะนั้น (ก่อนเปิดเสรี) ก็คือเหล้าโรง จึงได้มีการปราบปรามอย่างหนักในหลายพื้นที่ในทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้การถ่ายทอดสูตรเหล้าต่างๆ กรรมวิธีการผลิตที่สืบทอดกันมาขาดหายไป

ตาราง 3.4 : จำนวนคดีที่กระทำผิดพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ตั้งแต่ปี 2482-2547

ปี พ.ศ	จำนวนคดี(ราย)
2482	19,905
2502	67,514
2510	56,845
2520	53,109
2535	30,846
2540	18,843
2541	19,815
2542	27,814
2543	35,553
2544	39,687
2545	35,320
2546*	24,552
2547*	28,195

ที่มา : กรมสรรพสามิต

จันทรา ณะวัฒนาวงศ์. 2545. การเมืองเรื่องเหล้า:กรณีศึกษาเครือข่ายเหล้า  
 พื้นบ้านแห่งประเทศไทย.

หมายเหตุ: \*จำนวนคดีสุราเดือนหลังเปิดเสรี

จากตารางที่ 3.4 จะพบว่าคดีสุราเดือนช่วงก่อนเปิดเสรีการผลิตเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน และการเพิ่มขึ้นของคดีสุราเดือนที่เพิ่มขึ้นนี้ยังแสดงถึงการผลิตซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วประเทศและลดลงอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2540 อันเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2542 ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่ไม่ได้มีมากเท่าในช่วงปี 2502-2520 ซึ่งมีผู้ถูกจับกุมจากการผลิตสุราเดือนสูงถึง 5 หมื่นรายในรอบ 1 ปี (ปีงบประมาณ)

แม้ว่าหลังการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราปี 2546 แล้วยังพบว่ามีการผลิตสุราเถื่อนอยู่ออกมา เนื่องจากว่าปัญหาภาษีอากรสุราโดยเฉพาะอากรแสตมป์สุรายังสูงอยู่เนื่องจากทางกรมสรรพสามิตมองว่าอากรแสตมป์ที่เก็บจากผู้ผลิตสุราต้องเท่าเทียมกันทุกรายไม่ว่าจะเป็นรายเล็กหรือรายใหญ่ จึงทำให้เกิดการลักลอบผลิตและจำหน่ายอยู่ รวมถึงผู้ผลิตที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่กลับเป็นผู้หลีกเลี่ยงภาษีด้วยการขายโดยไม่ปิดอากรแสตมป์ทำให้บางส่วนถูกจับกุมในคดีของการผลิตและจำหน่ายสุราโดยไม่ติดอากรแสตมป์ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493

การจับกุมคดีสุราเถื่อนในบางพื้นที่ทางภาคเหนือดังเช่นในจังหวัดลำปาง โดยคุณบุญธรรม ต๊ะเพย ประธานสมาคมสุรากลั่นจังหวัดลำปาง ได้เล่าให้ฟังว่า เจ้าหน้าที่สรรพสามิตใช้การล่อซื้อสุรากลั่นที่ไม่ได้ติดแสตมป์ หรือการเข้าตรวจค้นส่วนของโรงงานและส่วนที่เป็นบ้านหรือที่พักอาศัยของชาวบ้านซึ่งจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยได้กล่าวหาว่าผลิตสุรากลั่นจำนวนมากเหตุใดจึงซื้ออากรแสตมป์ในจำนวนน้อย และตั้งข้อหาในมาตรา 5 อันเกี่ยวกับการทำสุราก่อนให้เกิดการจับกุมคดีสุราเถื่อนอย่างกว้างขวางในจังหวัดลำปางโดยเฉพาะการมุ่งไปยังผู้ผลิตที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย<sup>33</sup>

ในการจับกุมชาวบ้านผู้ผลิตสุรากลั่นในบางพื้นที่ในอดีตช่วงกำลังเปิดเสรีการผลิตเช่นจังหวัดอุบลราชธานี มีการเข้าไปจับกุมผู้ผลิตสุราเถื่อนในหมู่บ้าน แต่ทว่าได้มีการตอบโต้กลับมาจากชาวบ้านโดยถูกชาวบ้านเข้าปิดล้อมเจ้าหน้าที่ไว้ในหมู่บ้านไม่ให้ออกมาจากหมู่บ้านได้ มีผลทำให้ต้องนำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร เข้ามาควบคุม และเจรจาต่อรอง<sup>34</sup> ซึ่งแสดงถึงอำนาจการต่อรองของชาวบ้านตลอดจนพลังของการรวมกลุ่มในการต่อสู้ดิ้นรนของชาวบ้านในการผลิตสุรา

ในการแอบผลิตสุรากลั่นในหลายพื้นที่เกิดจากความต้องการภายในพื้นที่หรือภายในหมู่บ้านเองที่ต้องการผลิตสุราเพื่อการบริโภคภายในครอบครัวเพื่อความสะดวกและไม่ต้องการซื้อเหล้าโรงที่มีราคาแพงกว่า รวมไปถึงการผลิตถูกกฎหมายแต่เงื่อนไขบางส่วนที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงจนนำไปสู่การขายอย่างผิดกฎหมายเพื่อหวังผลกำไรเพียงพอต่อการอยู่รอดของธุรกิจ จนทำให้ปริมาณคดีผิด พ.ร.บ.สุรา 2493 ยังคงมีอยู่สูงเป็นหมื่นรายในแต่ละปี

### 3.5 โครงสร้างกลุ่มทุนสุรา

กลุ่มทุนสุราในปัจจุบันนั้นผู้ถือหุ้นในบริษัทสุราจะพบว่านอกจากนายเจริญและภรรยาแล้ว จะพบกลุ่มทุนหรือตระกูลที่เคยดำเนินกิจการสุราในอดีตมาอยู่ในกลุ่มผู้ถือหุ้น เช่น ภัทรประสิทธิ์ เตชะไพบุลย์ ไชยวรรณ เป็นต้น ด้วยเหตุที่ว่าแต่เดิม บริษัทสุรามหาราชฎาที่เป็นหนึ่งในบริษัทลูกในเครือบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ของนายเจริญในปัจจุบัน ในอดีตเป็นของตระกูล

<sup>33</sup> สัมภาษณ์คุณบุญธรรม ต๊ะเพย ประธานสมาคมสุรากลั่นชุมชน จ.ลำปาง, 25 เมษายน 2548

<sup>34</sup> สัมภาษณ์คุณเสียม คงอุดม ผู้ผลิตสุรากลั่น จังหวัดอุบลราชธานี, 23 พฤษภาคม 2548



เตชะไพบูลย์ โดยมีผู้ถือหุ้นใหญ่ร่วมด้วยอีก คือ นายวิศาล ภัทรประสิทธิ์, นายวาณิช ไชยวรรณ, นายโกเมน ตันติวิวัฒน์พันธ์ ถือว่าเป็น 3 ทหารเสือภูธร ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการผลิตสุราราวในเขตต่างจังหวัด แต่เนื่องจากในช่วงปี 2557-2529 เป็นช่วงเวลาของสงครามสุราที่ต่อสู้กันระหว่างกลุ่มนายเถลิงและนายเจริญกับกลุ่มนายสุเมธ เตชะไพบูลย์ แต่ด้วยแรงกดดันจากฝ่ายธนาคารที่เป็นเจ้าหนี้ และทางภาครัฐที่ต้องการยุติเรื่องดังกล่าว ด้วยเหตุที่ทั้งสองฝ่ายต่างมีปัญหาหนี้สินมหาศาลจากการแข่งขันทำให้ท้ายที่สุดต้องนำบริษัททั้งสองฝ่ายมารวมกันเพื่อลดภาระหนี้สินและยังคงสามารถจ่ายเงินค่าสิทธิประโยชน์และค่าภาษีต่างๆ ได้ดังเดิม ทำให้กลุ่มต่างๆ ที่ผลิตสุราที่เป็นผู้เล่นหลักในตลาดสุราเวลานั้นได้มารวมตัวกัน

เมื่อการแข่งขันการประมูลโรงงานสุราได้จบลงจนนำมาสู่การรวมตัวกันของกลุ่มทุนสุราในอดีตทุกกลุ่มมาเป็นกลุ่มเดียวภายใต้การนำของ นายเจริญ สิริวิวัฒน์ภักดี โดยรวมเอาบริษัทสุรายักษ์ใหญ่ของประเทศในขณะนั้นคือ บริษัทสุรามหาราชฎารของนายสุเมธ เตชะไพบูลย์ และบริษัทสุราทิพย์ของนายเถลิงและนายเจริญ มารวมตัวกันโดยให้บริษัทสุรามหาราชฎารเป็นบริษัทแม่และสัดส่วนการถือหุ้นแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือกลุ่มเตชะไพบูลย์ กลุ่ม 3 ทหารเสือภูธร และกลุ่มนายเจริญ ในสัดส่วนที่เท่ากันโดยจะพบว่ากลุ่มทุนสุราหลังจากรวมกลุ่มกันแล้วโดยมีผู้ถือหุ้นใหญ่ที่สุดคือ นายเจริญ สิริวิวัฒน์ภักดี จนนำไปสู่การขยายกลุ่มทุนสุราให้มีขนาดใหญ่มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>35</sup>

ในปี 2547 ได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างทั้งหมดของบริษัทสุราเพื่อต้องการเข้ามาระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์เพื่อเตรียมพร้อมในการเปิดเสรีตลาดสุราอย่างจริงจัง แต่ทว่ากลุ่มสุราต่างๆ ก็ได้มีตัวแทนของตนถือหุ้นในบริษัทที่จะเข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพียงแต่ถือหุ้นในสัดส่วนที่แตกต่างกันและจำนวนน้อยมาก และมีการดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เช่น ประธานกรรมการ กรรมการ ในบริษัทสุราที่เป็นบริษัทหลักของกลุ่มทุนสุราอยู่เช่นเดิม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มบริษัท แสงโสม บริษัทสุราทิพย์ กลุ่มบริษัทสุราบางยี่ขัน (ตาราง 3.5)

<sup>35</sup> สรกล อดุลยานนท์. จอมยุทธ์น้ำเมา เจริญสิริวิวัฒน์ภักดีผู้หาญกระตุกหนวดสิงห์. หน้า 89,2544.

ตาราง 3.5 : ผู้บริหารบริษัทสุรา,การถือครองหุ้นและตำแหน่งในบริษัทในเครือ

ชื่อ-สกุล	สัดส่วนการถือหุ้น	ตำแหน่ง	บริษัท
1. นายเจริญ สิริวัฒนภักดี	14.35%	ประธานกรรมการ ประธานกรรมการบริหาร	บมจ.ไทยเบฟเวอเรจ บมจ.เบียร์ไทย กลุ่มบริษัทสุรากระทิงแดง บจ.ที.ซี.ซี แคปปิตอลแลนด์ บมจ.เบอร์ลี่ ยุคเกอร์ เครือบริษัท ที.ซี.ซี.
2. คุณหญิงวรรณ สิริวัฒนภักดี	14.35%	รองประธานกรรมการและรอง ประธานกรรมการบริหารคนที่1 ประธานกรรมการ	บมจ.ไทยเบฟเวอเรจ บจ.เบียร์ทิพย์ กลุ่มบริษัทแสงโสม
3. นายโกเมน ตันติวิวัฒน์พันธ์	0.16%	รองประธานกรรมการและรอง ประธานกรรมการบริหารคนที่2 รองประธานกรรมการ	บมจ.ไทยเบฟเวอเรจ กลุ่มบริษัทแสงโสม กลุ่มบริษัทสุราทิพย์
4. นายไพศาล ชีวะศิริ	0.97%	รองประธานกรรมการและรอง ประธานกรรมการบริหารคนที่4 รองประธานกรรมการ	บมจ.ไทยเบฟเวอเรจ กลุ่มบริษัทสุราบางยี่ขัน กลุ่มบริษัทแสงโสม กลุ่มบริษัท 43
5. นางนงลักษณ์ ภัทรประสิทธิ์	ไม่มี	กรรมการ รองประธานกรรมการ ประธานกรรมการ	บมจ.ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด กลุ่มบริษัทแสงโสม บจ.ภัทรประสิทธิ์โฮลดิ้ง
6. นายวานิช ไชยวรรณ	0.75%	กรรมการ รองประธานกรรมการ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ	บมจ.ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด กลุ่มบริษัทแสงโสม บจ.ไทยประกันชีวิต บจ.ไทยเอเชียแปซิฟิก บิวโรเวอรี่
7. นายวิวัฒน์ เตชะไพบุลย์	1.38%	กรรมการ รองประธานกรรมการ	บมจ.ไทยเบฟเวอเรจ กลุ่มบริษัทสุราแสงโสม

ที่มา : บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน). 2548. ร่างหนังสือชี้ชวนการลงทุน สำหรับการเสนอขายต่อประชาชนทั่วไปและผู้ซื้อหลักทรัพย์เบื้องต้นในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์.

ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ภายในกลุ่มทุนจากอดีตที่เป็นคู่แข่งกันได้เปลี่ยนเป็นพันธมิตรหลังจากสิ้นสุดการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มเตชะไพบุลย์กับกลุ่มนายเจริญ ตลอดจนเมื่อหมดยุคสัมปทาน เข้าสู่การเปิดเสรี ทำให้กลุ่มสุราต่างๆที่เคยมีบทบาทในตลาดสุราในอดีตลดบทบาทลง เพราะทุกกลุ่มที่เคยมีบทบาทได้ถอยออกไปนอกตลาดสุราเหลือเพียงการถือหุ้นและตำแหน่งในบริษัทสุราของนายเจริญเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการบริหารหรืออำนาจตัดสินใจเด็ดขาดแต่อย่างใด

ดูจากสัดส่วนการถือหุ้นที่น้อยมาก (ตาราง3.5) ที่ไม่ถึงร้อยละ 1 ทำให้กลุ่มทุนสุราในปัจจุบันขึ้นอยู่กับนายเจริญ สิริวัฒนภักดี เพียงคนเดียวซึ่งมีอำนาจลงนามและตัดสินใจ

หลังจากการเปิดเสรีการผลิตสุราจะพบว่ากลุ่มทุนสุราที่นำโดยบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด มีบทบาทเพิ่มสูงขึ้นในตลาดสุรา เนื่องจากมีผลิตภัณฑ์ในเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่หลากหลายและมีจำนวนมาก ตลอดจนความพร้อมในทุกด้านตั้งแต่วัตถุดิบ การผลิต ช่องทางจำหน่าย ตราสินค้า ทำให้บริษัทสุราอื่นหรือผู้ผลิตรายอื่นยังคงไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มทุนสุราได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นตัวแทนในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐในฐานะตัวแทนของกลุ่มที่ปรึกษาในนามของบริษัท ตลอดจนการบริจาคสิ่งของแก่สังคมก็ใช้ชื่อบริษัทเป็นตัวเบิกทางซึ่งสามารถสร้างภาพลักษณ์ให้แก่บริษัทที่ดีได้

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกลุ่มทุนสุราที่แต่เดิมในอดีตมีหลายกลุ่มด้วยกันขึ้นอยู่กับสถานที่ผลิตและจำหน่ายสุรา ตลอดจนสินค้าสุราที่ผลิตออกมา และการแข่งขันในตลาดระหว่างกลุ่มด้วยกัน จนเมื่อมารวมตัวเป็นกลุ่มทุนสุราเพียงกลุ่มเดียวทำให้อำนาจผูกขาดในตลาดมีเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าการเปิดเสรีการผลิตสุราจะทำให้มีผู้แข่งขันมากขึ้น แต่เนื่องด้วยโครงสร้างของกลุ่มทุนที่แข็งแกร่งและมีขนาดของทุนขนาดใหญ่โตมหาศาลทำให้โครงสร้างกลุ่มทุนในปัจจุบันยังเอื้อต่อการผูกขาดในตลาดสุราต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

### 3.6 รัฐและทุนสุรา

ในอดีตที่ผ่านมานโยบายสุราของรัฐเกือบทั้งหมดต้องการตอบสนองประเด็นหลัก คือ การหารายได้เข้ารัฐให้ได้มากที่สุดผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากร จนพัฒนามาเป็นระบบสัมปทานโดยรัฐในเวลาต่อมา จนสุดท้ายในเวลาต่อมาได้ทำการเปิดเสรีการผลิตสุราเกิดขึ้นในปัจจุบัน ด้วยลักษณะของนโยบายดังกล่าวมีผลให้กลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มเข้ามายังตลาดสุราเพื่อทำการผลิตและจำหน่าย แม้ว่าในอดีตจะเป็นเพียงพ่อค้าชาวจีนเข้ามาดำเนินการเป็นเจ้าภาษีนายอากรและส่งรายได้เป็นอากรสุราเข้ารัฐ แต่เมื่อระบบถูกเปลี่ยนเป็นระบบสัมปทานการผลิต คือ ต้องสัมปทานตัวโรงงาน ตรายี่ห้อสุรา เขตจัดจำหน่าย และต้องเสนอผลประโยชน์แก่รัฐให้สูงที่สุดเพื่อให้ชนะการประมูลสัมปทานเพื่อให้ได้สิทธิการผลิตและจำหน่ายสุรา ทำให้ที่ผ่านมาเกิดการต่อสู้ในหลายครั้ง จนเกิดการเชื่อว่ามีผลประโยชน์ซึ่งกันและกันจากการสร้างสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจรัฐในหลายครั้ง

การเอื้อซึ่งกันและกันของรัฐต่อทุนสุราหรือทุนสุราเอื้อแก่เจ้าหน้าที่รัฐถือว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่ม คือระหว่างรัฐและกลุ่มทุน โดยทั้ง 2 กลุ่มมีความสัมพันธ์ร่วมกันในเรื่องของผลประโยชน์ แม้ว่ารัฐเองมองว่าการเอื้อแก่กลุ่มทุนสุราเป็นไปเพื่อการเก็บ

รายได้เข้ารัฐด้วยรายได้ที่มั่นคงแน่นอนในแต่ละปี แต่ทว่าการเอื้อนนั้นกลับทำให้กลุ่มทุนสุรามีอำนาจมากขึ้นจนนำไปสู่การเข้าครอบงำเจ้าหน้าที่หรือแม้แต่การมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับผลประโยชน์ของกลุ่มทุนสุราคือ เพื่อการรักษาความมั่งคั่งของตนเองไว้ให้ได้มากที่สุดและนานที่สุด โดยจะพบว่า การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนสุรานั้นจะกระทำกันอย่างไม่เปิดเผยแต่ทว่าในบางกรณีกลับเกิดข้อสงสัยบางประการว่าเกิดจากการเอื้อจากฝ่ายรัฐต่อกับกลุ่มทุนสุราที่เป็น การปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุนสุราจนนำไปสู่การปกป้องและกีดกันต่อคู่แข่งรายใหม่

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและกลุ่มทุนในช่วงอดีตคือก่อนเปิดเสรีการผลิต จะพบว่ามี การให้ที่นั่งในตำแหน่งที่ปรึกษาของบริษัท หรือเข้ามาเป็นกรรมการ ในบริษัทในเครือ บ้างหรือในบริษัทแม่บ้าง ดังเช่น การให้พลโทพ พินสายแก้วมาเป็นประธานกรรมการบริษัท ในช่วงหลังการประมูลโรงงานสุราของกรมสรรพสามิต 12 แห่งเรียบร้อยแล้ว ตลอดจนมีการดึงคนที่พึ่งปลดเกษียณหรือพึ่งหมดวาระตำแหน่งต่างๆลง เพื่อมานั่งในตำแหน่งสำคัญแต่ไม่จำเป็นต้อง บริหาร ดังกรณีของ นายเฉลิมชัย วสินนท์ หรือนายพิศาล มูลศาสตร์สาทร ที่เมื่อครั้งเกษียณอายุ ราชการแล้วก็นั่งตำแหน่งที่ปรึกษาของกลุ่มสุราทิพย์ หรือ กรณีของ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ที่ เคยมานั่งตำแหน่งประธานที่ปรึกษาบริษัทสุราทิพย์<sup>36</sup>

การสร้างความสัมพันธ์ของนายเจริญพบว่ากลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มอันดับแรกๆ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในกรมสรรพสามิตที่ดูแลโรงงานสุราทั่วประเทศ ดังกรณีหนึ่งในช่วงหลังการประมูลโรงงานสุรา 12 โรงเรียบร้อยแล้วนายเจริญได้เข้ามาซื้อทรัพย์สินของตระกูลบุญนาคที่นาย เฉลิมชัย วสินนท์เกี่ยวข้องในฐานะที่ภรรยาของนายเฉลิมเป็นคนในตระกูลบุญนาค โดยทรัพย์สิน ดังกล่าวคือ พันธุ์ทิพย์พลาซ่า โดยซื้อในวงเงิน 400 ล้านบาท<sup>37</sup> หรือแม้แต่การชักชวนข้าราชการ ระดับสูงของกรมสรรพสามิตไปเป็นที่ปรึกษาในบริษัทสุราดังกรณีของนางเรณู รื่นกลิ่น ที่เข้าไปเป็นที่ปรึกษาของบริษัทสุราหลังเกษียณ<sup>38</sup>

ขณะเดียวกันกลุ่มนักการเมืองเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่สำคัญเพราะอันดับแรกเป็นผู้มีอำนาจสูง มากในสังคม อันดับต่อมาคือเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างๆโดยเฉพาะสินค้าที่ถูกควบคุมและมี โรงงานเป็นของรัฐดังเช่น สุรา ทำให้จำเป็นต้องสร้างสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจโดยการสร้าง ความสัมพันธ์จะกระทำผ่านวิธีต่างๆ เช่น ยุคหนึ่งในช่วงหลังประมูลโรงงานสุรา 12 โรงและทำการ

<sup>36</sup> สรกล อุดถยานนท์. จอมยุทธ์น้ำเมา เจริญศิริวัฒน์นักดีผู้หาญกระตุกหนวดสิงห์. หน้า 168, 2544.

<sup>37</sup> สรกล อุดถยานนท์. จอมยุทธ์น้ำเมา เจริญศิริวัฒน์นักดีผู้หาญกระตุกหนวดสิงห์. หน้า 152-153, 2544.

<sup>38</sup> Sasi-on Kamon. The Liberalization of Thai Liquor Industry: Rent-Protecting Attempts. Thammasat Economic Journal. Page 74, 2003.

แก้ไขสัญญา ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมที่ดูแลโรงงานสุราทั้งหมดในประเทศ โดยผู้เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงนี้คือ นายประมวล สภาวสุ และนายบรรหาร ศิลปอาชา ตามลำดับ โดยได้ทำการต่อสัญญาโรงงานสุราของกรมสรรพสามิตออกไปอีก 10ปีและต่ออีก 5 ปีในกรณีของโรงงานสุราบางยี่ขันของกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้หมดอายุสัญญาในปี 2542 พร้อมกัน โดยในกรณีนี้มีการจ่ายเงินผ่านเช็คของขวัญกว่า 941ล้านบาท ให้แก่นักการเมืองหลายคน เช่น พลเอกชาติชาย นายประมวล พล.ต.อ. ประमाण, นายวัฒนา โดยเงินจำนวนนี้จ่ายให้โครงการที่สุรามหาราชวรวิหารทำโครงการร่วมกับรัฐมนตรีในรัฐบาล โดยเงินทั้งหมดเป็นเช็คผ่านธนาคารเอเชียและธนาคารมหานครที่ผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นผู้ในกลุ่มทุนสุรานั้นคือ ในธนาคารมหานครมีนายเจริญเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และธนาคารเอเชียมีนายวิศาล ภัทรประสิทธิ์ ถือหุ้นใหญ่โดยกรณีดังกล่าวถูกนำออกมาเผยแพร่เนื่องจากการยึดอำนาจโดย ร.ส.ช.และมีการยึดทรัพย์โดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน<sup>39</sup>

การสร้างความสัมพันธ์ยังมีรูปแบบอื่นเช่น การเป็นผู้บริจาคเงินพรรคการเมืองในหลายพรรค ดังกรณีของพรรคประชาธิปัตย์ได้มีการบริจาคเงินเข้าพรรคผ่านในนาม บริษัทแสวงโสมจำกัด เป็นจำนวนเงิน1,200,000ล้านบาท<sup>40</sup> หรือการเป็นเอเยนต์ส่งสุราน้ำดื่มไปยังบ้านหรือพรรคในช่วงการเลือกตั้ง<sup>41</sup> การช่วยเหลือรัฐในรูปแบบของสิ่งของ เงิน ในโครงการของรัฐต่างๆ หรือการเข้าไปซื้อกิจการของนักการเมืองที่กำลังมีปัญหาเช่น การที่นายเจริญได้เข้าไปซื้อศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ จากกลุ่มชินวัตรของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรในนามของบริษัท ทีซีซีแลนด์ จำกัด หรือในกรณีการเป็นผู้ซื้อลิขสิทธิ์ฟุตบอลโลกผ่านบริษัททศภาคซึ่งเป็นบริษัทในเครือทำการถ่ายทอดผ่านเครือข่ายของสถานีโทรทัศน์รัฐ คือช่อง 11 ของกรมประชาสัมพันธ์ในยุคของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีขณะนั้นคือ นายสมศักดิ์ เทพสุทิน<sup>42</sup> หรือกรณีที่นักการเมืองเข้าไปมีตำแหน่งในบริษัทในเครือของกลุ่มทุนสุราดังเช่น นายสนิท วรปัญญา ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเองก็ไปมีตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทบริษัทมหาราชวรวิหารการเกษตรซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทในเครือของกลุ่มทุนสุรา<sup>43</sup>

<sup>39</sup> อ้างแล้ว. หน้า 75

<sup>40</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง. บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาคให้พรรคประชาธิปัตย์ [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.ect.go.th> , 2544.

<sup>41</sup> บริหารคอนเน็คชั่นยี่ห้อเจริญศิริวัฒนภักดี. Corporate Thailand 7,70 (มิถุนายน 2002) หน้า 66-67

<sup>42</sup> ทรงเกียรติ ชาติวัฒนานนท์. ยุคนี้คือยุคของเจริญ สิริวัฒนภักดี. ดอกเบ๊ (พฤษภาคม 2545) หน้า 31

<sup>43</sup> บริษัทไทยเบฟเวอร์เรจ จำกัด (มหาชน). ร่างหนังสือชี้ชวนการลงทุน สำหรับการเสนอขายต่อประชาชนทั่วไปและผู้ซื้อหลักทรัพย์เบื้องต้นในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. เอกสารแนบ2 หน้า 2, 2548.

นอกจากนั้นแล้วการเอื้อประโยชน์จากรัฐต่อกลุ่มทุนสุราโดยเฉพาะต่อกลุ่มนายเจริญที่ผ่านมาจะพบได้ชัดเจนในบางกรณี ดังเช่น กรณีเรื่องการโอนน้ำสุรารายในบริษัทในเครือเพื่อนำไปขอคืนภาษีสุรา ในประเด็นนี้เกิดขึ้นในช่วงก่อนทำการเปิดเสรีผลิตสุรา ปี2542 โดยในขณะนั้นทางโรงงานสุรบบางยี่ห้อที่ผลิตสุราปรุงพิเศษยี่ห้อ แม่โขง ได้มีการระบุถึงสุราเสื่อมสภาพกว่า 20 ล้านขวด ในช่วงปี 2543-2544 โดยรัฐคืนภาษีกว่า 1,186 ล้านบาท คืนแก่โรงงานสุราโดยทำการคืนในรูปของอาคารแอสแตมป์ ซึ่งสามารถนำไปติดเหล้าที่ปรับปรุงหรือผลิตใหม่และการนำเหล้าเก่ามาผลิตใหม่ก็ถือว่าเป็นการผลิตเช่นเดียวกัน โดยทำให้ปี 2544 ยอดการผลิตสุราอยู่ที่ 30 ล้านขวดตามสัญญา แต่เสียภาษีลดลง<sup>44</sup>

การคืนภาษีสูรานี้พบว่าเป็นต้องเริ่มตั้งแต่การขอโอนน้ำสุรารายในบริษัทในเครือซึ่งส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาเช่าโรงงานสุรบบางยี่ห้อแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) ด้วยทางบริษัทสุรามหาราชภูธรได้โอนขายน้ำสุราที่เตรียมไว้เพื่อขายคืนแก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในราคาต้นทุน ให้แก่บริษัทสุรบบางยี่ห้อ (เดิมชื่อบริษัท สุราญชัย จำกัด) โดยในความเป็นจริงแล้วตามสัญญาที่ทางรัฐได้กระทำกับบริษัทสุรา เมื่อวันที่สิ้นสุดสัญญาคือ 31 ธันวาคม 2542 ต้องจัดให้มีสุราเหลืออยู่ในโรงงานสุรบบางยี่ห้อให้มีจำนวนเทียบเท่ากับปริมาณการจำหน่ายในหนึ่งเดือนของสุราแต่ละชนิด โดยคิดเฉลี่ยจากปริมาณจำหน่ายในปี 2541 เพื่อขายให้แก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในราคาต้นทุน ถ้ามีสุราเหลืออยู่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นจะต้องยกสุราส่วนเกินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยไม่คิดมูลค่า โดยปริมาณขั้นต่ำดังกล่าวคือ 7 ล้านขวด<sup>45</sup> โดยการขายน้ำสุราแก่บริษัทในเครือนั้นเป็นสุราที่ทั้งเสียภาษีและยังไม่เสียภาษีและน้ำสุราที่บรรจุภาชนะเรียบร้อยแล้วและยังไม่ได้บรรจุ รวมทั้งที่เก็บในสถานที่เก็บสุรานอกโรงงาน ด้วยการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้อนุมัติให้กระทำได้ โดยกระทำในระยะเวลาอันสั้นมากคือเพียง 1 วันทำการเท่านั้น และไม่ได้ผ่านกองนิติการของกรมหรือกระทรวงแต่อย่างใดและจากสัญญานี้เป็นสัญญาสัมปทานเป็นสัญญาทางปกครองทำ

<sup>44</sup> 2 ปีรัฐคืนภาษี"เจริญ"พันล้าน. กรุงเทพธุรกิจ (17 พ.ค.2545) หน้า 2

<sup>45</sup> คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา. รายงานผลการพิจารณาสอบสวน กรณี การไม่ปฏิบัติตามสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่4) สัญญาเช่าโรงงานสุรบบางยี่ห้อและให้ใช้สิทธิในการผลิตและจำหน่ายสุรา ระหว่าง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กับ บริษัทสุรามหาราชภูธร จำกัด (มหาชน). กรุงเทพฯ. หน้า 9-10, 2548.

ให้ไม่สามารถตัดสินด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวได้ แต่ต้องผ่านระเบียบ กฎ และ ข้อบังคับทางราชการเช่น ระเบียบว่าด้วยพัสดุหรือมติคณะรัฐมนตรี<sup>46</sup>

นอกเหนือจากการขายน้ำสุราแก่บริษัทในเครือแทนการขายคืนแก่รัฐและยกสุราส่วนเกิน ให้แล้ว พบว่ายังมีการขอคืนภาษีจากสุราเก่าที่เปลี่ยนสภาพไม่สามารถดื่มได้จากการขายน้ำสุรา แก่บริษัทสุราบางยี่ขันจากบริษัทสุรามหาราชฎูร โดยเป็นน้ำสุราที่ผลิตในช่วงปี 2543-2544 โดยอาศัยกฎหมายในข้อมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสุรา 2493 ซึ่งสามารถขอคืนภาษีเป็นเงิน สูงถึง 1,186.96 ล้านบาท หรือก็คือปริมาณสุรกว่า 20 ล้านขวด และการคืนภาษีของรัฐเป็นการ คืนด้วยอากรแสตมป์ที่สามารถนำไปติดเหล้าทั้งเหล้าผลิตใหม่และเหล้าเก่ามาผลิตใหม่ได้ทั้งหมด ทำให้ในปี 2544 ที่ต้องจ่ายภาษีสุราในส่วนของโรงงานบางยี่ขัน 2 ที่ผลิตสุราแม่โขงและสุราอื่น ผลิตในจำนวนเท่าเดิมคือ 30 ล้านขวดต่อปี กลับเสียภาษีลดลงเพราะถือว่าเหล้าเก่าได้จ่ายภาษีไป ครั้งหนึ่งแล้วในอัตราภาษีต่อขวดที่ 39.375 บาท แต่เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2544 รัฐได้มีการปรับขึ้น ภาษีสรรพสามิตสุราเป็น 63 บาทต่อขวด ทำให้บริษัทเสียเพียงส่วนต่างของสุรา 23.625บาท ดังนั้นยอดจ่ายภาษีสุราปรุจพิเศษแม่โขงในปี 2544 เหลือเพียง 664 ล้านบาทขณะที่เจ้าหน้าที่ ระดับสูงของรัฐยังออกมายืนยันของความถูกต้องของการคืนภาษี<sup>47</sup> และเมื่อเทียบการเสียภาษีสุรา ปรุจพิเศษแม่โขงในปี 2543 ที่ต้องจ่าย 1,150 ล้านบาทพบว่าแตกต่างกันมาก แม้ว่าได้มีการอ้างว่า กฎหมายคือ พ.ร.บ.สุรา 2493 จะเปิดช่องไว้ แต่พบว่าในช่วงที่ผ่านมาไม่เคยมีการขอคืนภาษีกลุ่ม ทุนสุราเรื่องของสุราเปลี่ยนสภาพแต่อย่างใดแต่กลับมาขอช่วงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดสุราที่ จะเป็นตลาดเสรี

### 3.7 สรุปท้ายบท

เมื่อตลาดสุราถูกผูกขาดด้วยระบบสัมปทานโดยรัฐจนทำให้กลุ่มสุรารายใหญ่คือ กลุ่ม นายเจริญ สิริวัฒนภักดี เป็นผู้ที่ครอบครองการผลิตสุรภายในประเทศเกือบทั้งหมดโดยเฉพาะ สุราขาวที่นับได้ว่าเป็นผู้ผลิตเพียงรายเดียว และจากโครงสร้างของกลุ่มทุนที่รวมเอาผู้ผลิตสุรา รายใหญ่ในอดีตทั้งหมดมาไว้ในกลุ่มเดียวกันผ่านรูปแบบของบริษัทโฮลดิ้ง ในชื่อ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด(มหาชน) ทำให้กลุ่มทุนมีความแข็งแกร่งจากขนาดของทุน ความพร้อมด้าน การผลิตและตัวสินค้า รวมทั้งช่องทางจำหน่ายที่อยู่ในเครือข่ายบริษัทกระจายไปทั่วประเทศและมี

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 11-15

<sup>47</sup> กรุงเทพธุรกิจ (17 พ.ค. 2545) หน้า 2, อ้างแล้ว

จำนวนมาก จึงมีความพร้อมมากก่อนที่ตลาดสุราจะเปิดเสรี ทำให้เกิดอำนาจการผูกขาดเหนือตลาดจนสามารถกำหนดราคาหรือปริมาณสุราในตลาดได้โดยง่าย

จากพัฒนาการในนโยบายของรัฐต่ออุตสาหกรรมสุราพบว่ารัฐเป็นผู้ที่ทำให้ตลาดสุราเกิดการขยายตัวเป็นอย่างมาก ซึ่งมาจากค่าสัมปทานของรัฐที่ต้องจ่ายมีจำนวนมากและยังสูงขึ้นทุกครั้งเมื่อมีการทำสัมปทานรอบใหม่ทำให้ผู้ผลิตจำเป็นต้องผลิตสุราออกมาขายเป็นจำนวนมาก เพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอที่จะจ่ายค่าสิทธิและภาษีต่อปีที่สูงมากได้ นั่นทำให้ตลาดสุราในประเทศขยายตัวเพิ่มมากขึ้นมาตลอดตั้งแต่เริ่มใช้ระบบสัมปทานเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคสุราที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย

ขณะที่ตลาดสุราเกิดการขยายตัวเกิดขึ้นก็พบว่าอำนาจของกลุ่มสุรารายใหญ่ก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ มาจากการที่รัฐเป็นผู้จ่ายค่าภาษีให้แก่รัฐเป็นลำดับต้นๆของประเทศทำให้รัฐจำเป็นต้องปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ คือ ค่าสัมปทานที่จ่ายแก่รัฐในแต่ละปี จนกลายเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มสุรารายใหญ่ไปพร้อมๆกัน การปกป้องกลุ่มสุราจึงกลายเป็นลักษณะการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มสุราไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขสัญญาสัมปทานหลังจากประมูลโรงงานได้แล้ว เพราะการประมูลได้มีการตั้งราคาไว้สูงมากและเมื่อประมูลได้แล้วจึงค่อยมาต่อรองลดค่าภาษีที่ต้องจ่ายลงในภายหลังจนทำให้บางครั้งรัฐต้องเสียผลประโยชน์ที่ควรได้ไปหลายร้อยล้านบาท

ด้วยความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มทุนสุรากับกลุ่มการเมืองและข้าราชการทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์กันในรูปแบบต่างๆ ด้วยเหตุของการเอื้อประโยชน์นั้นกลุ่มทุนสุราได้รับประโยชน์ 2 ทาง คือ การได้มาซึ่งสัมปทานการผลิตและการประมูลโรงงานสุรา และการรักษาภาพสัมปทานการผลิตสุราได้อย่างต่อเนื่อง การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในทุกระดับของผู้มีอำนาจรัฐ เช่นนักการเมืองและ ข้าราชการจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและรูปแบบการเอื้อประโยชน์ก็มีมากขึ้นตามไปด้วย

ลักษณะการเอื้อประโยชน์ของกลุ่มทุนสุรต่อนักการเมืองและข้าราชการกระทำผ่านกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การเป็นผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านตลอดจนพรรคต่างๆ หรือการบริจาคเงินแก่หน่วยราชการต่างๆ การเป็นผู้อุดหนุนหรือเป็นสปอนเซอร์แก่ราชการในเรื่องต่างๆ เช่น การบริจาคครุฑ บริจาคเงินสร้างอาคาร เป็นต้น ตลอดจนจนการให้ตำแหน่งการข้าราชการระดับสูงของกรมสรรพสามิตไปเป็นที่ปรึกษาแก่บริษัทในเครือหลังจากเกษียณ<sup>48</sup>

ขณะที่ก่อนการเปิดเสรีการผลิตสุราพบว่ารัฐทำการลดภาษีสุราราวลงถึงร้อยละ 30 แทนที่จะเอื้อต่อผู้ผลิตสุรารายใหม่ที่จะเข้าตลาดกลับเป็นว่าไปเอื้อแก่รายใหญ่ที่ผลิตน้ำสุราไว้อยู่แล้ว

<sup>48</sup> Sasi-on Kam-on. 2003, *The Liberalization of Thai Liquor Industry : Rent-Protecting Attempts*. Thammasat Economic Journal. Page 74



และยังไม่ได้ชำระภาษี ทำให้ไปลดต้นทุนลงถึงร้อยละ 30 ทำให้สามารถนำส่วนลดนี้ไปลดราคา สุรา มาแข่งขันกับผู้ผลิตสุรารายใหม่ในเวลาต่อมา<sup>49</sup> นอกจากนั้นการปรับลดเป้าการจัดเก็บภาษี ของรัฐในช่วงปี 2543 - 2545 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐเปิดเสรีครั้งแรกและเป็นช่วงยกเลิกสัมปทานแล้ว แม้ว่ารัฐเองจะอ้างการเลิกสัมปทานทำให้ไม่มีค่าสิทธิประโยชน์ก็ตามแต่ต่อมารายได้ภาษีสุราในปี 2546 กลับขึ้นมาเท่าเดิมก่อนเปิดเสรีปี 2542 (ดูตาราง 3.3) กลายเป็นว่ารัฐช่วยลดต้นทุน โดยเฉพาะภาษีที่เป็นต้นทุนที่สำคัญมากของการผลิตสุราลงถึง 3 ปี ย่อมทำให้ความพร้อมของกลุ่มทุนสุราที่นอกจากความพร้อมของตนเองอยู่แล้ว ยังรวมถึงความพร้อมที่รัฐเอื้ออำนวยให้จึงมี ผลให้ก่อนเปิดเสรีมีความพร้อมมากกว่ากลุ่มที่จะเข้ามาใหม่สูงมาก ไม่ว่าจะป็นรายใหญ่หรือราย ย่อยก็ตาม

ดังนั้นแม้ว่ารัฐต้องการเปิดเสรีเพื่อขจัดการผูกขาดและต้องการให้ตลาดสุรามีการแข่งขัน มากขึ้นก็ตาม แต่จะพบว่าความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐผ่านทั้งข้าราชการและนักการเมืองที่มีมาอย่าง ยาวนานจะพบว่ายังคงมีการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันเกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้แม้มีการเปิดเสรีสุรา เพื่อการผลิตและจำหน่ายแล้วก็ตามแต่กลุ่มทุนสุรายังคงมีอำนาจในตลาดสุราสูงอยู่ดังเดิมผู้แข่งขัน รายใหม่ยังต้องเผชิญการแข่งขันจากกลุ่มทุนสุรารายเดิมอย่างรุนแรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>49</sup> กองบรรณาธิการ. ลดภาษีสุรากลั่น 30% เอื้อรายใหญ่. กรุงเทพธุรกิจ (22 มกราคม 2546) หน้า 2.

## บทที่ 4

### กติกาในตลาดสุราภายหลังการเปิดเสรี

ภายใต้กติกาของรัฐโดยมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลตลาดสุราอย่างเข้มแข็งมาโดยตลอดคือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 เป็นกติกาหลักในการควบคุมดูแลตั้งแต่ ผู้ผลิต, ผู้ส่ง, ผู้ขาย ตลอดเวลาอันยาวนาน กฎหมายนี้เกิดจากรัฐต้องการให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้ผลิตสุรา จนกลายเป็นนโยบายแบบผูกขาด กรอบของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อให้เอกชนเป็นผู้จ่ายค่าสัมปทานตลอดจนรายได้จากการขายสุราแก่รัฐเป็นหลัก ทำให้สุราที่ผลิตขึ้นมาต้องมาจากโรงงานสุราของรัฐที่ให้สัมปทานแก่เอกชน โดยเฉพาะสุราขาวที่ได้รับความนิยมคุ้มครองจากรัฐโดยตลอดมา

#### 4.1 สภาพตลาดสุราหลังเปิดเสรี

สภาพตลาดสุราเริ่มเกิดภาวะชะงักงันในขณะเดียวกันสินค้ากลุ่มเบียร์กลับมีอัตราการเติบโตเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆจนเริ่มเข้ามาแทนที่สุรา ด้วยเหตุของการที่ตลาดเบียร์เพิ่มสูงขึ้นนั้นจะพบว่า ราคาเบียร์ลดลงเป็นอย่างมากจากแต่เดิมผู้ที่ดื่มเบียร์เป็นกลุ่มของผู้ที่มีระดับรายได้ปานกลางถึงดี นั่นคือกลุ่มชนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ชนชั้นแรงงานหรือเกษตรกรโดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ดื่มสุรากลั่นหรือสุราขาวเป็นหลัก จนเมื่อกลุ่มสุรารายใหญ่ของนายเจริญ เข้ามาเป็นผู้เล่นหนึ่งในตลาดเบียร์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของตลาดเบียร์ครั้งสำคัญ

ในการที่กลุ่มสุรารายใหญ่คือ กลุ่มแสงโสมได้เข้ามาเป็นผู้เล่นในตลาดเบียร์โดยใช้ยี่ห้อเบียร์ช้าง และได้นำกลยุทธ์ขายเหล้าฟวงเบียร์เข้ามาใช้ในตลาด จนทำให้ราคาเบียร์ลดลงมาเป็นอย่างมาก โดยพบว่าราคาเบียร์ที่เปิดตลาดในช่วงแรกๆอยู่ที่ 4 ขวด 100บาท หรือ 25 บาทต่อ 1 ขวด หรือในบางพื้นที่ 5 ขวด ต่อ 100บาท หรือขวดละ 20 บาทเท่านั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจซื้อของกลุ่มแรงงานที่แต่เดิมดื่มสุราขาวหันมาซื้อเบียร์ ด้วยปัจจัยเรื่องราคาและรสนิยมของผู้ดื่มที่ต้องการยกระดับการดื่มของตนเองให้ดูดีมากขึ้น จึงทำให้ตลาดเบียร์มีมูลค่าตลาดเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีเบียร์เพิ่มมากขึ้นตามลำดับขณะที่ภาษีสุราเริ่มมีการชะลอกลงไปบ้างจากตาราง 4.1

ตาราง 4.1: เปรียบเทียบอัตราการเติบโตของภาษีสุราและภาษีเบียร์ ระหว่างปี 2537 -2547

ปี	ภาษีสุรา (ล้านบาท)	อัตราการเพิ่ม/ลด (เปอร์เซ็นต์)	ภาษีเบียร์ (ล้านบาท)	อัตราการเพิ่ม/ลด (เปอร์เซ็นต์)
2537	19,249.58	15.41	12,284.63	29.61
2538	19,758.87	2.64	15,130.74	23.17
2539	21,548.45	9.05	17,359.75	14.73
2540	22,763.33	5.64	21,383.11	23.18
2541	20,257.35	-11.01	23,190	8.45
2542	22,800.40	12.55	24,991.84	7.77
2543	8,275.66	-63.70	26,437.81	5.79
2544	8,932.96	7.94	29,990.72	13.44
2545	22,290.17	149.53	31,650.33	5.53
2546	25,676.15	15.19	36,986.64	16.86
2547	26,181.47	1.97	42,784.62	15.58
2548	28,619.97	9.31	45,482.85	6.40

ที่มา : กรมสรรพสามิต

จากข้อมูลจะพบว่าการเสียภาษีเบียร์ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆขณะที่ภาษีสุราปรับตัวลดลง แม้ว่าภาษีสุราจะลดลงชัดเจนในช่วงเปลี่ยนแปลงนโยบายสุราเสรีและการประมูลขายโรงงานสุราก็ตามแต่เมื่อเทียบกันแล้วการเสียภาษีสุรามูลค่าในแต่ละปียังน้อยกว่าภาษีเบียร์ที่สูงขึ้นเรื่อยๆและเป็นอัตราที่สูงมาก ดังในกรณีของช่วงปี 2548 จะพบว่า มูลค่าภาษีเบียร์สูงกว่าภาษีสุราถึงร้อยละ 62 ตลอดจนตลาดเบียร์มีอัตราเติบโตเพิ่มขึ้นทุกปีในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รวมถึงเมื่อเทียบในแต่ละปีแล้วพบว่าอัตราการเติบโตของตลาดเบียร์สูงกว่าตลาดสุรา จึงเป็นการแสดงถึงว่าตลาดสุราได้รับผลจากตลาดเบียร์ที่เติบโตอย่างรวดเร็วขึ้นเรื่อยๆ

ปัจจัยที่ทำให้ตลาดเบียร์เติบโตได้เร็ว ส่วนหนึ่งมาจากช่วงวิกฤตเศรษฐกิจสุราขาวราคาแพงกว่าเบียร์ข้างที่เพิ่งเข้าตลาด โดยราคาเบียร์ข้างที่เข้ามาตลาดในเวลานั้นราคาขายอยู่ที่ขวดละ 25บาท ขณะที่ราคาสุราขาว 40 ดีกรีซึ่งเป็นดีกรีที่นิยมที่สุดอยู่ที่ขวดละ 55-60 บาท การตัดสินใจจากเงื่อนไขของราคาตลอดจนการเปลี่ยนรสนิยมการดื่มมีผลต่อการหันมาดื่มเบียร์เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เบียร์ข้างเป็นเบียร์ที่เจาะตลาดล่างกลุ่มผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริโภคสุราขาวอยู่ด้วย

รวมทั้งการใช้กลยุทธ์การขายพ่วงสินค้า (tie in sale) โดยอาศัยเครือข่ายยี่ปั้วทั่วประเทศบังคับขายพ่วงสินค้าโดยผู้ค้าส่งต้องซื้อสุราขาวหรือสุราชนิดอื่นคู่กับเบียร์ข้างในจำนวนอัตราส่วนสูงถึง 6 โหลในบางเวลา เพื่อเพิ่มยอดขายอันนำมาสู่การขายเบียร์ข้างที่ยังคงราคาแทบจะไม่เปลี่ยนแปลงไปในท้องตลาดตั้งแต่เปิดตัวเบียร์ข้างเป็นต้นมา จึงนับได้ว่าตลาดเบียร์ที่เบียร์ข้างเป็นผู้นำตลาดมีผลต่อตลาดสุราที่กำลังชะลอตัว และด้วยแนวโน้มของการเติบโตของตลาดเบียร์ยังคงสูงขึ้นเรื่อยๆ ย่อมทำให้ผู้ผลิตสุรารายใหม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากตลาดเบียร์และตลาดสุราไปพร้อมๆกัน

ขณะที่ในส่วนของตลาดสุรากลั่นโดยเฉพาะสุราขาวได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้นจากนโยบายรัฐเป็นสำคัญ จากการออกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2543 ให้เปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นได้ โดยออกกติกากำหนดการรองรับการเปิดเสรีขึ้น คือ ประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2543 เพื่อเป็นเงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเข้ามาผลิตสุรารายใหม่ในตลาด แต่จะพบว่าใน พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 อันเป็นกติกากลางในตลาดยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงแม้จะมีการแก้ไขมากกว่า 20 ครั้ง แต่เนื่องจากการแก้ไขครั้งสุดท้ายอยู่ในปี พ.ศ.2534 เป็นช่วงที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดสุรายังคงเป็นในรูปแบบของการรับสัมปทานจากรัฐ จนเมื่อมีการประกาศกฎระเบียบของรัฐเพื่อการรองรับการเปิดเสรีการผลิตสุรา โดยเฉพาะประกาศกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2543 ในช่วงแรกมีข้อบังคับหลายมาตราไม่ว่าจะเป็นเรื่องของข้อกำหนดขนาดโรงงานหรือกำลังการผลิต ตลอดจนพื้นที่โรงงาน จึงส่งผลให้กติกานี้ที่ออกมาในครั้งแรกเป็นข้ออุปสรรคสำคัญในการเข้ามาของผู้ผลิตรายใหม่เป็นอย่างมาก จนต่อมาได้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงการคลังมาทั้งหมด 4 ครั้ง เพื่อให้ผู้ผลิตขนาดเล็กและขนาดกลางสามารถเข้ามาในตลาดสุรานี้ได้

ในการศึกษานี้ได้ใช้แนวคิดของเศรษฐศาสตร์สถาบันเป็นพื้นฐานในการกำหนดกิจกรรมทางสังคมซึ่งถูกดำเนินการภายใต้ปัจจัย 3 ประการของสถาบัน ได้แก่ กฎที่เป็นทางการ กฎไม่เป็นทางการ และการบังคับใช้ ตลาดสุราก็ได้กติกากลางอย่างกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 นั้นได้กลายมาเป็นข้ออุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของผู้ผลิตรายใหม่โดยเฉพาะผู้ผลิตสุราชุมชน ด้วยมาจาก พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 ได้ถูกประกาศมาอย่างยาวนานทำให้เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายรัฐและสภาพตลาดที่เปลี่ยนไปเป็นอันมากทำให้กลายเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตรายใหม่เป็นสำคัญ นอกจากนี้กติกานี้ที่ออกประกาศออกมาเพื่อรองรับการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นโดยเฉพาะสุราขาว ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคจากกติกานี้ ทำให้แม้ว่านโยบายรัฐต้องการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นแต่กติกานี้ที่ออกมายังมีสภาพเป็นอุปสรรคอยู่ โดยนำเสนอในประเด็นต่างๆ ดังนี้

## 4.2 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493

สุราเป็นสินค้าของรัฐโดยรัฐมีหน้าที่จำเป็นต้องดูแลและควบคุม เหตุผลการควบคุมของรัฐคือ สุราเป็นสินค้าที่ก่อปัญหาต่อสุขภาพของประชาชนจึงควรเป็นสินค้าภายใต้การควบคุมของรัฐ นอกจากนี้สุรายังเป็นสินค้าที่สำคัญในสวนรายได้ของรัฐ ในช่วง พ.ศ.2493 รัฐต้องการหารายได้เข้ามาเพิ่มมากขึ้น ต้องการระบบภาษีเป็นระบบมากขึ้น ตลอดจนมีการให้สัมปทานการผลิตสุราในโรงงานสุราของรัฐแก่เอกชนเพื่อการดูแลที่สะดวกขึ้น ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติสุราขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลผลประโยชน์ของรัฐ มีการบังคับใช้ผ่านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยอาศัยกฎหมายลูก ได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศกรม และ ระเบียบกรม

ในกรอบของสถาบันนั้นกฎหมายถือว่าเป็นสถาบันหนึ่งในหลายๆสถาบันที่มีอยู่ในโครงสร้างของเศรษฐกิจ โดยอยู่ในรูปของกฎกติกาที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของผู้เข้ามาเล่น แม้ว่าสมาชิกหรือผู้ที่เข้ามาเป็นผู้เล่นในตลาดจะยอมรับหรือไม่ก็ตาม เพราะว่าการกฎหมายเป็นสถาบันหนึ่งนั้นออกโดยรัฐ ตัวของรัฐเป็นสถาบันหนึ่งที่สำคัญรวมถึงมีอำนาจมากที่สุดเพราะมีอำนาจในการปราบปราม ทำลายล้างสูงสุด ตลอดจนรัฐมีทรัพยากรมากที่สุดที่สามารถจัดสรรให้แก่ภาคเอกชน<sup>1</sup> รัฐสามารถนำเอาผลประโยชน์ที่รัฐได้รับและจัดสรรแก่กลุ่มทุนในภาคเอกชนทำให้เกิดการผสมผสานประโยชน์กันเกิดขึ้น

พระราชบัญญัติสุราได้ถูกบัญญัติขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ.2493 และได้รับการปรับปรุงถึง 20 ครั้ง แต่ทว่าไม่ได้เป็นไปเพื่อการแข่งขันแต่อย่างใดแต่กลับเป็นไปเพื่อการรักษารายได้ของรัฐที่ผู้ประมุขโรงงานสุราจะสามารถเสนอรายได้แก่รัฐที่แน่นอนเท่านั้น ก่อให้เกิดการผลิตเพื่อการผูกขาดเพียงรายเดียวเท่านั้นโดยเฉพาะในกรณีของสุราขาว ขณะที่กติกาหลักใน พ.ร.บ.สุรานั้นชี้ชัดว่าห้ามผู้อื่นผู้ใดผลิตสุรานอกเหนือจากได้รับอนุญาตโดยรัฐผ่านอธิบดีกรมสรรพสามิตตามหมวด 1 มาตรา 5 ใน พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 ที่ระบุอย่างชัดเจนว่า **"ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะ หรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต"** ทำให้การผลิตสุราโดยผู้ผลิตรายอื่นไม่ว่าจะเป็นผู้ใดไม่สามารถกระทำได้ ถ้าอธิบดีกรมสรรพสามิตไม่อนุญาต

ภายในเนื้อหาของ พ.ร.บ.สุรา โดยรวมแล้วจะเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแลตั้งแต่ผู้ผลิตไปจนถึงผู้บริโภคหรือผู้ซื้อ การควบคุมนั้นแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ได้ทั้งสิ้น 8 หมวดหลัก ได้แก่

<sup>1</sup> สมบูรณ์ ศิริประชัย. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?. ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ หน้า 92, 2547.

- (1) หมวด 1 การทำสุราและการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร
- (2) หมวด 2 ภาษีสุรา
- (3) หมวด 3 การใช้และการขนส่งสุรา
- (4) หมวด 4 การขายสุรา
- (5) หมวด 5 เชื้อสุรา
- (6) หมวด 6 เบ็ดเตล็ด
- (7) หมวด 7 บทกำหนดโทษ
- (8) หมวด 8 การรักษาพระราชบัญญัติ

กติกากที่ใช้ในการควบคุมผู้ผลิต มีหมวดหลัก คือ หมวด 1 และ หมวด 5 เกี่ยวข้องกับการผลิตและวัตถุดิบหลัก คือ เชื้อสุรา ขณะที่ผู้ขายหมวดที่เกี่ยวข้องคือ หมวดที่ 4 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขายสุราทั้งหมด ในส่วนของผู้ซื้ออยู่ในหมวด 7 ว่าด้วยบทกำหนดโทษซึ่งจะระบุโทษตั้งแต่ผู้ผลิตจนถึงผู้ซื้อ ในมาตรา 30, 31, 32 นอกเหนือไปจากตัวพระราชบัญญัติสุราแล้วยังมีกฎหมายลูกที่ออกมาเพื่อประกอบการบังคับใช้ซึ่งมีผลในการไปใช้เพื่อปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยออกมาในลักษณะของ กฎกระทรวง, ประกาศกระทรวง, ประกาศกรม, ระเบียบกรม กติกานี้จะนำมาบังคับใช้โดยตรงต่อผู้ผลิตจนถึงผู้ซื้อ ผ่านเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต

จากกรอบพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ระบุชัดเจนไว้ว่า ผู้ใดจะเข้ามาสู่ตลาดสุรานั้น ในฐานะผู้ผลิตต้องได้รับการพิจารณาจากอธิบดีกรมหรือผู้ได้รับหน้าที่พิจารณา ทำให้หลายปีที่ผ่านมามีผู้ผลิตสุรารายใดสามารถเข้ามาได้มากมายนัก มีเพียงนายทุนที่เข้ามาผลิตสุราได้ไม่กี่ราย เช่น กลุ่มสุราสุวรรณภูมิ ผลิตสุราปรุงพิเศษ ยี่หอรีเจนซี หรือกลุ่มสุรากระทิงแดงที่เข้ามาช่วงหนึ่งแต่สุดท้ายก็ถูกไปควบรวมกับกลุ่มสุรารายเดิมในตลาด หรือกลุ่มสุราบางรายเมื่อเข้ามาแล้วเกิดขึ้นมาแต่ไม่สามารถเติบโตขึ้นมาได้ เพราะกฎเกณฑ์บางด้านมีส่วนที่สำคัญต่อผู้ผลิตรายใหม่ในตลาดและยังเป็นอุปสรรคที่ทำให้กลไกตลาดของการแข่งขันไม่สามารถดำเนินไปได้สะดวกมากนัก

ปัญหาจาก พ.ร.บ.สุรา 2493 เริ่มตั้งแต่การทำสุรา เรื่อยมาจนถึง การซื้อสุรา โดยสามารถระบุออกมาเป็นหมวดหลักๆได้ 3 หมวด ได้แก่

- (1) การทำสุรา
- (2) การขนส่งสุรา
- (3) การขายสุรา

จาก 3 หมวดข้างต้นนั้นสิ่งที่จะทำให้ผู้ผลิตรายอื่นเข้ามาแข่งขันในตลาดสุราได้ต้องเผชิญ เป็นกติกาก่อนอันดับแรก คือ กติกาการทำสุรา เนื่องจากว่าการเข้ามาของผู้เข้ามาแข่งขันในตลาดสุรา คือ การเป็นผู้ผลิตไม่ว่าจะเป็นรายใหญ่หรือรายเล็กในตลาด กติกาแต่เดิมที่ออกมาเป็นไปเพื่อการ ปกป้องสัมปทานที่รัฐให้แก่เอกชนผลิตสุราแทนรัฐและจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐกลับคืน จึงกลายเป็น ว่า กติกาหรือ พ.ร.บ.สุรานั้นไม่ได้ส่งเสริมให้มีผู้เข้ามาแข่งขันในตลาดสุรา จุดสำคัญอยู่ที่หมวด 2 มาตรา 5 ว่าด้วยการทำสุรา โดยมาตรานี้เป็นด้านแรกของผู้ที่จะเข้ามา เพราะการเข้ามาทำสุราได้ นั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตเป็นสำคัญ ตลอดจนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ตั้งแต่ กรรมวิธีการทำสุรา การใช้วัตถุดิบ ระยะเวลาและการเก็บสุรา ชนิดของสุราและแรง แอลกอฮอล์ จำนวนสุราที่ให้ทำและขายในท้องที่ที่กำหนด (มาตรา 5 ทวิ) ตามคุณสมบัติเหล่านี้ แสดงถึงการผลิตสุราต้องผลิตตามเงื่อนไขของรัฐกระบวนการทำวัตถุดิบต้องตามรัฐกำหนด ทั้งหมด นั้นทำให้เป็นการปิดกั้นผู้จะเข้ามาผลิตสุราแข่งขัน เนื่องจากผู้ผลิตรายเดิมผลิตตาม เงื่อนไขของรัฐที่มีมาแต่เดิม (พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493) เมื่อผู้ผลิตรายอื่นจะเข้ามาผลิตภายใต้เงื่อนไข ของรัฐเดียวกันย่อมทำให้เกิดสุราที่มีเงื่อนไขเดียวกันในตลาดเพิ่มขึ้นมา ความแตกต่างไม่มี การจะ เปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุราให้ไปดื่มสุราอื่ก็ห่อหนึ่งทั้งที่มีรสชาติเดียวกันย่อมเป็นไปได้ยาก และผู้ผลิตรายใหม่เมื่อเข้ามาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเดียวกันแล้วยังต้องพบกับกติกาที่ถูกสร้าง ขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับการเปิดเสรีของตลาดทำให้อกติกาเหล่านี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนที่ เพิ่มขึ้นมานอกเหนือจากกติกาเดิมที่มีอยู่แล้ว และผู้ผลิตรายเดิมไม่ได้ถูกกติกาใหม่บังคับใช้ดังเช่น ผู้ผลิตรายใหม่ในตลาด ทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบระหว่างผู้ผลิตรายเดิมกับผู้ผลิตรายใหม่ที่กติกา บังคับใช้คนละส่วนกันและส่งผลกระทบต่อต้นทุนของผู้ผลิตรายเดิมและรายใหม่ที่ไม่เท่าเทียมกัน

จากกรณีดังกล่าวมีผลให้ผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาต้องลงทุนเป็นจำนวนมากนอกเหนือจาก การผลิตสุราตามเงื่อนไขของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนจัดหาที่ดินและสร้างโรงงานสุราใหม่ (ประกาศกระทรวงฯ ส่วนที่ 1 ข้อ 1) การทำการตลาดเพื่อเข้าถึงผู้บริโภคย่อมยากกว่าผู้ผลิตรายเดิม ต้นทุนเหล่านี้กลายเป็นต้นทุนจม (Sunk Cost) เมื่อลงทุนแล้วต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควรในการ ได้ทุนกลับคืนและเมื่อเลิกกิจการไปแล้วผู้ผลิตยังไม่สามารถถอนทุนที่ได้ลงทุนไปแล้วด้วย ส่งผลต่อ ราคาสุราของผู้ผลิตรายใหม่จำเป็นต้องตั้งราคาไว้สูงในช่วงแรกเพราะต้องรองรับความเสี่ยงจากการ ลงทุน และส่วนหนึ่งมาจากต้นทุนการผลิตที่สูงเมื่อเทียบกับรายเดิมในตลาด

ถัดจากการทำสุรามาสู่ขั้นตอนการขนส่ง การควบคุมถูกกำกับโดยหมวด 3 มาตรา 12-16 โดยผู้ผลิตสุราเรียบร้อยแล้วต้องขนสุราออกไปขาย กติกาส่วนนี้ระบุว่า ห้ามมิให้ผู้ใดขนสุราออก นอกสถานที่ผลิตเว้นแต่จะได้รับการตรวจหรือได้รับใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่สรรพสามิต

การกำกับดูแลการขนส่งเป็นไปเพื่อการป้องกันการขนย้ายข้ามเขตสุราและป้องกันการขนส่งที่ยังไม่ได้เสียภาษีออกนอกโรงงาน เพราะในอดีตมีการแบ่งเขตการขายสุราออกเป็นเขตและห้ามขายข้ามเขต และเพื่อการเก็บภาษีที่แน่นอน

ในประเด็นนี้การขนส่งตามกรอบของ พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 อยู่ที่การขนส่งออกได้ก็ต่อเมื่อปิดแสดมปีเรียบร้อยแล้วโดยเจ้าหน้าที่ และต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ทั้งนี้การขนส่งได้ต้องมีใบขนสุราออกโดยเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต กติกาที่ออกมารองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในช่วงหลังการเปิดเสรีการผลิตแล้ว คือ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ออกหนังสือสำคัญสำหรับการขนส่งออกจากสถานที่ขายสุราของตนได้ มีการให้สิทธิแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภท 1 หรือประเภท 2 มีอำนาจออกหนังสือสำคัญแบบ ส.1/42 สำหรับการขนส่งได้ทั่วประเทศ แต่มีเงื่อนไขว่าผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ต้องมิใช่ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำสุรา แสดงว่าผู้ทำสุราไม่สามารถออกใบขนสุราได้ ทั้งนี้ตามความเป็นจริงผู้ทำสุราเมื่อทำเสร็จ ต้องนำไปขายเมื่อผู้ทำและผู้ขายเป็นคนเดียวกัน แต่ในเงื่อนไขประกาศห้ามผู้ทำเป็นผู้ขายย่อมกลายเป็นการกีดขวางต่อผู้ผลิตโดยตรง แม้ว่าจะเป็นการพิจารณาโดยผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตพิจารณาเห็นว่าสามารถควบคุมและตรวจสอบ และอนุมัติเป็นรายๆไป

เมื่อเงื่อนไขออกมาเช่นนี้ กลายเป็นว่าผู้ผลิตกับผู้ขายสุราถูกแยกส่วนออกจากกัน ผู้ขอใบอนุญาตผลิตกับใบอนุญาตขายสุราประเภท 1 หรือประเภท 2 แยกออกจากกันไม่เกี่ยวข้องกัน ขณะที่การพิจารณาเป็นรายๆไปของเจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการสำนักงาน ย่อมทำให้ผู้ขออนุญาตขนส่งต้องรอการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตถือว่าการขนส่งไม่สามารถทำได้ และการผลิตสุราออกมาก็ต้องหยุดลงเพราะขนส่งไปขายไม่ได้

#### 4.3 กฎหมายสุราเสรีในกรอบพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493

ด้วยตลาดสุราหลังการเปิดเสรีได้มีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นโดยเฉพาะผู้แข่งขันรายใหม่ ตั้งแต่รายเล็กจนถึงรายใหญ่ ทำให้กฎหมายหลักหรือ พ.ร.บ.สุราที่กำกับดูแลตลาดสุราในรูปแบบเดิมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งการเป็นอุปสรรคขัดขวาง (Barrier of entry) ต่อผู้เข้ามาแข่งขันรายใหม่ ที่อยู่ในสภาพตลาดสุราที่เปลี่ยนแปลงไปที่มีการเปิดเสรีมากขึ้น แต่เดิมตลาดสุราเป็นลักษณะของการรับสัมปทานจากรัฐผู้จะได้สิทธิการผลิตต้องประมูลโรงงานสุราและสิทธิการผลิต กฎหมายจึงดูแลผู้ที่ได้รับสัมปทานจากรัฐเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ โดยมีให้ผู้ใดทำการผลิตสุราแข่งขันกับโรงงานสุราของรัฐ โดยเฉพาะสุราขาวซึ่งเป็นสุราที่ผลิตจากโรงงานสุราของ



รัฐโดยเฉพาะ ถ้าชาวบ้านผลิตจะเป็นการผลิตกฎหมายที่ว่าด้วยการผลิตสุรามาตรา 5 ระบุไว้ว่า **“ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะรับอนุญาตจากอธิบดี”** การจะได้รับอนุญาตให้ผลิตสุราจึงเป็นไปได้เลย ในเมื่อระดับรัฐเองมิได้ต้องการให้ผู้แข่งขันรายใหม่เข้ามาเพราะรายได้จากภาษีสุราเองที่มีความแน่นอน เก่งว่าการเปิดเสรีการผลิตจะทำให้ภาษีที่ควรได้ลดลง

จนเมื่อตลาดสุราได้มีการเปิดเสรีการผลิตขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกติกาที่กำกับดูแลตลาดสุราในขณะนั้นขึ้น การที่รัฐได้อนุญาตให้ผู้ผลิตสุรขนาดกลางขนาดเล็กเข้ามาผลิตได้โดยผ่านกติกาที่ออกมาใหม่เพื่อรองรับการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรานั้น ก็คือ **ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารงานสุราระดับที่ 4 (พ.ศ.2546)** มาเป็นกรอบหรือกติกาที่จะใช้ควบคุมผู้เข้าแข่งขันรายใหม่ที่จะเข้ามาในตลาดสุราที่ผ่านการเปิดเสรีมากขึ้น เพียงแต่ยังคงไว้ตัวกฎหมายหลัก หรือ พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 เอาไว้เพื่อคอยกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง นั่นจึงกลายเป็นปัญหาต่อมาของตลาดสุราหลังการเปิดเสรี ที่กฎเกณฑ์ในกติกาหลักและกติกาที่ออกมาใหม่นั้นสวนทางกัน โดยตัว พ.ร.บ.สุรายังคงมาตราที่เป็นลักษณะการกีดกันผู้แข่งขันรายใหม่แต่ทว่ากติกาที่ออกมาใหม่นั้นได้ทำการอนุญาตเข้ามาในตลาดสุราได้เสรีมากขึ้น ด้วยความมุ่งหมายของกติกาแต่ฉบับไม่ได้สอดคล้องกันทำให้ต่อมาได้กลายเป็นเครื่องมือหนึ่งของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กติกาเนื่องจากทั้งกติกาหลักและกติกาที่ออกมาใหม่นั้นเป็น กฎที่เป็นทางการ (Formal rule) โดยผ่านการใช้งานของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้และด้วยการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิด กฎที่ไม่เป็นทางการ (Informal rule) เกิดขึ้นมาควบคู่กันในการบังคับใช้กติกา จนนำไปสู่ข้อขัดแย้งระหว่างผู้ผลิตรายใหม่กับเจ้าหน้าที่และกติกาเอง นอกจากนั้นยังนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคที่ผู้เข้ามาแข่งขันรายใหม่ต้องเผชิญ

ในส่วนของตัวกติกาเองเป็นกฎที่เป็นทางการเมื่อได้ถูกนำมาควบคุมและปฏิบัติต่อตลาดสุราที่ผู้เล่นในตลาดนั้นกำลังดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตนไปนั้น กติกาที่นำมากำกับดูแลเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในตลาดเพื่อให้ผู้เล่นทั้งรายเก่าและรายใหม่สามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมชาติหรือการที่ตัวกติกานั้นๆไม่ถูกชักนำไปเป็นตัวอุปสรรคเองแก่ผู้แข่งขันรายใหม่ในตลาด

เมื่อนำมากติกาในตลาดสุราหลังเปิดเสรีมาเปรียบเทียบกับระหว่างพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 , ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารงานสุราทั้งฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 4 ที่ต่างได้กำหนดเกณฑ์ออกมาเพื่อควบคุมและกำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะเข้ามาทำการผลิตและจำหน่าย จะพบว่าทั้ง 3 กติกานี้มีข้อกำหนดควบคุมในส่วนรายละเอียดต่างกันออกไป (ตาราง 4.1) เริ่มตั้งแต่การเข้ามาสู่ตลาดสุราได้ต้องผ่านกระบวนการจดทะเบียนและขออนุญาต และเมื่อเข้ามาเป็นผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของกติกาในส่วนต่างๆดังที่ระบุไว้ในตารางนี้ เพื่อให้อยู่ในกรอบของการเปิดเสรีผ่านกลไกกติกาของรัฐ

ตาราง 4.2 : เปรียบเทียบข้อกำหนดในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 และ  
ประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 1 พ.ศ.2543 และ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2546

กติกา/เงื่อนไข การเข้าสู่ตลาด	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493	ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วย ระเบียบวิธีบริหารงานสุรา พ.ศ.2543	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการ บริหารงานสุรา พ.ศ.2546
การจดทะเบียน	-ไม่มีการระบุไว้-	- ผู้ขออนุญาตต้องเสนอโครงการลงทุน ก่อสร้างโรงงานสุรา ตามประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การพิจารณาอนุญาตโรงงานสุรา	หมวด 1 ข้อ 2 ผู้ขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนต้อง มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ - สหกรณ์ - กลุ่มบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย เกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน - กลุ่มเกษตรกรตาม พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 - นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ - องค์การเกษตรกรตาม พ.ร.บ.กองทุนฟื้นฟูและ พัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542
การทำสุรา	1. หมวด 1 มาตรา 5 ห้าม สุรามิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่อง กลั่นสำหรับทำสุราไว้ใน ครอบครอง เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากอธิบดี 2. หมวด 1 มาตรา 5 ทวิ ผู้ ได้รับใบอนุญาตทำสุรา ต้องปฏิบัติตามวิธีและ เงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด ว่าด้วยกรรมวิธีเกี่ยวกับ การทำสุรา การใช้ วัตถุดิบ ระยะเวลาและ การเก็บสุรา ชนิดของ สุราและแรงแอลกอฮอล์ จำนวนสุราที่ให้ทำและ ขายในท้องที่ที่กำหนด	- ผู้รับอนุญาตจะทำสุราชนิดใด ชื่อใด ต้อง ยื่นเรื่องขออนุญาตพร้อมกับกรรมวิธีการทำ สุราและวัตถุดิบที่ใช้ในการทำสุราให้กรม สรรพสามิตพิจารณาก่อนดำเนินการทำ - สุราที่ทำขึ้นต้องมีคุณสมบัติตาม มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	- หมวด 3 ข้อ 9 ก่อนดำเนินการทำสุราและขาย สุรา ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสถานที่ทำสุรา ต้องทำสัญญาว่าด้วยการอนุญาตให้ทำสุราและ ขายสุรากลั่นชุมชน กับผู้อำนวยการสำนักงาน การจัดเก็บภาษี หรือผู้อำนวยการสำนักงาน สรรพสามิตภาค - ข้อ 11.1 นำวัตถุดิบจำพวกข้าว หรือแป้ง หรือ ผลไม้ หรือน้ำผลไม้ หรือผลผลิตทางการเกษตร อื่นๆ ไปหมักกับเชื้อสุรา เพื่อให้เกิดแรง แอลกอฮอล์ตามต้องการ - ข้อ 11.2 นำสุราที่ได้ตามข้อ 11.1 ไปต้มกลั่น โดยเครื่องต้มกลั่นสุราที่ติดตั้งในสถานที่ทำสุราที่ ได้รับอนุญาต
สถานที่ทำสุรา	-ไม่มีการระบุไว้-	ส่วนที่ 1 ข้อ 2.2 โรงงานสุราต้องมีขนาด กำลังการผลิตคิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรง แอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ขึ้นต่อวันละ 90,000 ลิตร จะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 350 ไร่ หาก กำลังการผลิตเกินกว่าวันละ 90,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้น ทั้งนี้สถานที่ ที่ตั้งโรงงานสุราต้องห่างจากแม่น้ำลำคลอง สาธารณะที่ใช้การสัญจรทางน้ำปกติ เป็น ระยะทางไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตร	หมวด 1 ข้อ 3 สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนต้องมี ลักษณะ ดังนี้ (1) แยกออกจากส่วนที่อยู่อาศัยโดยชัดเจน (2) ตั้งอยู่ในทำเล และสภาพแวดล้อมที่ เหมาะสม มีบริเวณและพื้นที่เพียงพอ ที่จะทำสุรา โดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือความ เสียหายต่อบุคคลอื่น (3) ตั้งอยู่ห่างจากแหล่งน้ำสาธารณะไม่ น้อยกว่า 100 เมตร
กติกา/เงื่อนไข การเข้าสู่ตลาด	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493	ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วย ระเบียบวิธีบริหารงานสุรา พ.ศ.2543	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการ บริหารงานสุรา พ.ศ.2546
			(4) มีระบบบำบัดน้ำเสีย ที่ไม่ก่อให้เกิด มลภาวะ

			(5) ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า หรือใช้คนงานน้อยกว่า 7 คน หรือกรณีที่ใช้ทั้งเครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรต้องมีกำลังต่ำกว่า 5 แรงม้า และคนงานต้องน้อยกว่า 7 คน
เชื้อสุรา	มาตรา 24 ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ใดมีเชื้อสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต ตามความในมาตรา 24 หรือเป็นผู้ซื้อ หรือได้มาจากผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว	- ข้อ 16 ต้องได้รับใบอนุญาตให้ทำแบ่งเชื้อสุราให้แก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตทำสุราที่ประสงค์ทำเชื้อสุราด้วยแต่ห้ามทำแบ่งข้าวหมัก - การทำแบ่งข้าวหมักในจังหวัดต่างๆ ให้พิจารณาโดยให้มีจำนวนผู้ได้รับอนุญาตเท่าที่ได้รับอนุญาตไว้อยู่แล้ว - ผู้จะขายเชื้อสุราต้องได้รับใบอนุญาตขายเชื้อสุราและขายได้เฉพาะผู้ทำสุราที่มีใบอนุญาต	- ไม่มีการระบุไว้ -
การขนสุรา	มาตรา 13 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการขนสุราที่ยังมิได้เสียภาษีโดยถูกต้องออกจากโรงงานสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการขนสุราตั้งแต่ลิบลิตรขึ้นไป เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตขนสุราจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา 15 ผู้ใดทำการขนสุราที่ทำในราชอาณาจักรเกินกว่าหนึ่งลิตรแต่ไม่ถึงลิบลิตรเข้าในหรือออกนอกเขตท้องที่ที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา 16 ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้ผู้ใดได้รับใบอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ 1 หรือ 2 ออกหนังสือสำคัญสำหรับการขนสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด หนังสือสำคัญเช่นว่านี้ ให้ถือเสมือนหนึ่งเป็นใบอนุญาต ขนสุราดังกล่าวในมาตรา 14 ตามเงื่อนไขนั้น ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องนำใบอนุญาตขนสุรากับไปกับสุราที่ขนด้วย	- ไม่มีการระบุไว้ -	ข้อ 14 สุรากลั่นที่จะนำออกจากสถานที่ทำสุราต้องบรรจุในภาชนะที่เหมาะสม สะอาด ปิดสนิท ไม่ทำปฏิกิริยาและปิดแฉกที่ปากภาชนะบรรจุ
การขายสุรา	มาตรา 17 ห้ามมิให้ผู้ใดขายสุราหรือนำสุราออกแสดงเพื่อขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต	ข้อ 5.9 ผู้ได้รับอนุญาตต้องแจ้งราคา ณ โรงงานสุราให้กรมสรรพสามิตทราบ	ข้อ 16 ผู้รับอนุญาตต้องแจ้งราคาขายที่แท้จริง ณ โรงงานสุราให้กรมสรรพสามิตทราบ

หมายเหตุ : สามารถดูรายละเอียดกฎหมายทั้งหมดในภาคผนวก

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของการเข้าสู่ตลาดสุราช่วงแรกไม่สามารถสร้างผู้แข่งขันรายใหม่ได้เพราะกฎที่เป็นทางการซึ่งออกมาในรูปของประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 1 ได้สร้างเงื่อนไขไว้สูงมากจนทำให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสามารถปฏิบัติตามได้ทั้งในเรื่องพื้นที่การผลิตต้องเป็นพื้นที่เดียวกันไม่ต่ำกว่า 350 ไร่ ห่างจากแหล่งน้ำ 2 กิโลเมตร ต้องมีกำลังการผลิตไม่ต่ำกว่า 90,000 ลิตรต่อวัน ดังตาราง 4.1 ที่แสดงข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ของผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้ผลิตรายใหม่ ทำให้เงื่อนไขส่วนนี้ไม่มีผู้ประกอบการรายใดในช่วงปีแรกสามารถทำได้เลย เพราะต้นทุนสูงมากและต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมที่มีครบหมดแล้วทั้งโรงงาน การขนส่ง การจำหน่าย วัตถุดิบตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางตลอดจนควบคุมช่องทางจัดจำหน่ายไว้ทุกส่วน มีผลให้ไม่สามารถแข่งขันได้อย่างยากลำบากกลายเป็นการปิดช่องของผู้ผลิตรายใหม่อย่างสิ้นเชิง

ทำให้ต่อมาเมื่อรัฐส่งเสริมเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น ก็ได้มองไปที่สุราพื้นบ้านในระดับครัวเรือนและชุมชน แต่เดิมเป็นการผลิตระดับชุมชนอยู่แล้ว แต่เป็นลักษณะของสุราเถื่อนการจะนำเข้าสู่ระบบได้จำเป็นต้องมีกติกาชุดใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้ในการดึงสุราเถื่อนเข้าสู่ระบบ คือ ประกาศกระทรวงฉบับที่ 4 ได้เกิดขึ้นตามมาเพื่อลดเงื่อนไขบางด้านให้เอื้อต่อผู้ประกอบการรายเล็กหรือขนาดกลางในระดับชุมชนให้สามารถเข้ามาสู่ระบบได้มากขึ้น แต่ต้องยอมรับว่าสุราเป็นสินค้าลักษณะพิเศษที่การดื่มสุรามีผลอันตรายต่อร่างกายและผู้อื่นทำให้เมื่อเกิดการเปิดเสรีการผลิตขึ้นจึงมีความเป็นห่วงต่อการดื่มสุราที่มากขึ้น

ในความเป็นจริงจะพบว่าการดื่มสุรามีอยู่แล้วและการผลิตสุราเถื่อนนอกระบบมีอยู่แล้ว การดึงเข้าสู่ในระบบย่อมเป็นสิ่งที่ดีกว่าในเรื่องการควบคุมดูแลคุณภาพ เพราะในอดีตที่ผ่านมากติกาไม่ได้ทำให้ผู้ผลิตนอกระบบสามารถเข้ามาถึงระบบที่มีอยู่ไว้ได้ เมื่อกติกาที่ดูแลเปิดโอกาสให้แล้วทำให้มีการเข้ามาสู่ระบบเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาตามมาก็คือการหายไปอย่างรวดเร็วของผู้ผลิตสุราทั้งหลาย ซึ่งส่วนหนึ่งต้องยอมรับว่ากติกาที่เกิดขึ้นไม่ได้เอื้ออำนวยผู้ประกอบการขนาดเล็กหรือผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้เท่าที่ควร

#### 4.4 อุปสรรคในตลาดสุรจากกติกา

จากการที่รัฐได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถทำการผลิตสุราได้เพื่อให้สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้ จนเกิดการผลิตสุราทั่วประเทศได้เกิดขึ้นตั้งแต่หลังมีประกาศมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 แต่ทว่ากติกาหลักคือพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ยังคงมีการประกาศและบังคับใช้อยู่โดยเป็นกรอบหลักในการบังคับใช้ผู้ประกอบการทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นรายเดิมหรือรายใหม่ โดยพบว่ากรอบพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ฉบับนี้

ได้กลายเป็นอุปสรรคของการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแข่งขัน โดยสามารถแบ่งออกเป็นประเด็นหลักๆ ได้ดังต่อไปนี้

- 1) การเข้าสู่ตลาด (การจดทะเบียนโรงงาน)
- 2) การผลิตและการทำสุรา
- 3) การขนย้ายสุราและการขายสุรา
- 4) การจัดเก็บภาษีและการทำบัญชี

#### 4.4.1 กติกาการเข้าสู่ตลาดสุรา

กติกาที่เข้ามากำกับดูแลตลาดหลังการเปิดเสรีในส่วนของ การอนุญาตและจดทะเบียนผู้ผลิตรายใหม่ในตลาดสุราที่สำคัญ คือ **ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารงานสุราฉบับที่ 4** มีหน้าที่กำกับและดูแลผู้ประกอบการขนาดเล็กในตลาดสุราทั้งหมด ผู้ผลิตจะเข้ามาได้ต้องปฏิบัติตามกติกาของประกาศกระทรวงการคลังอย่างเคร่งครัด นอกเหนือจากเกณฑ์ที่กำหนด จะไม่สามารถจดทะเบียนเป็นผู้ผลิตจำหน่ายสุราได้ โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตสามารถแบ่งออกเป็นข้อกำหนดหลักๆ 4 ประการด้วยกัน คือ

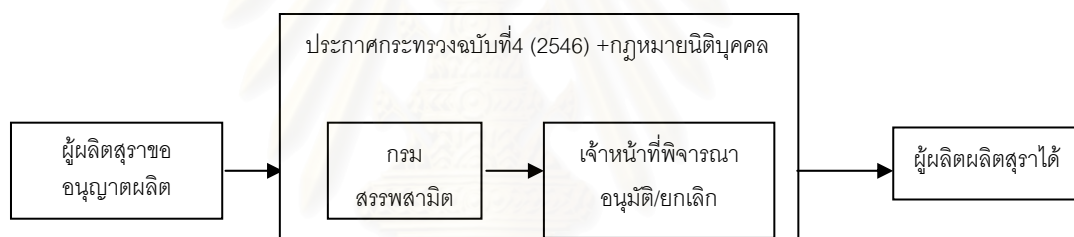
- (1) ต้องเป็นสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรหรือเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (2) ผู้ขออนุญาตในการทำสุรากลั่นชุมชนต้องไม่ใช่ผู้ได้รับอนุญาตทำสุราที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป
- (3) สถานที่ก่อสร้างต้องแยกจากส่วนที่อยู่ชัดเจน โดยไกลลำน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 100 เมตร และต้องมีระบบบำบัดน้ำเสีย
- (4) วิธีการทำต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ โดยนำวัตถุดิบจำพวกข้าวหรือแป้ง ผลไม้ ผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ไปหมักกับเชื้อสุรา โดยไปต้มกลั่นในเครื่องต้มที่ติดตั้งในสถานที่ที่ทำสุราที่ได้รับอนุญาต

จากคุณสมบัติหลักทั้ง 4 ข้อ เมื่อนำมาพิจารณาแล้วพบว่า ข้อแรกของการขออนุญาตการเข้ามาเป็นผู้ผลิตจำเป็นต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนพระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 และจำเป็นต้องมีภูมิลำเนาในพื้นที่ที่ขออนุญาตทำให้ผู้ที่เข้ามาถูกจำกัดอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เป็นตัวควบคุมในการเข้ามาขออนุญาตซึ่งผู้

ขออนุญาตต้องผ่านขั้นตอนเป็นจำนวนมาก แต่จะพบว่าผู้ที่เข้ามาขออนุญาตส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านที่มีการศึกษาค่อนข้างน้อยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและทำสุราเป็นอาชีพเสริม ขณะที่ผู้ผลิตมีทุนและความรู้มีเป็นจำนวนน้อยและไม่ได้ถือว่าเป็นข้ออุปสรรคแต่อย่างใด แต่กฎหมายในส่วนนี้ก็กลับไปสร้างข้ออุปสรรคให้อีกกลุ่มหนึ่ง

กระบวนการขออนุญาตจดทะเบียนมีภาระระบุไว้อย่างชัดเจนในประกาศกระทรวงการคลังแล้ว ร่วมประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อการตรวจสอบสิทธิของการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ผลิตสุรา รวมถึงการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการตัดสินใจอนุญาตเนื่องจากกฎหมายให้อำนาจเต็มที่ในการอนุมัติและระงับการอนุญาตเป็นผู้ผลิตสุราได้ โดยอาศัยการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ ดังแผนภาพที่ 4.1 จึงจะสามารถผลิตได้

แผนภาพ 4.1 : การขออนุญาตการผลิต



แม้ว่ากติกาในการเข้ามาทำให้ผู้ที่เข้ามาขออนุญาตผลิตสุราสามารถเข้ามาได้ง่าย แต่พบว่าปัญหาจากการให้เข้ามาง่ายกลับเป็นการสร้างปมปัญหาในระยะต่อมา เพราะ รัฐให้ผู้ผลิตขนาดเล็กเข้ามาในระบบตามกติกา ทว่าแต่เดิมผู้ผลิตส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตสุราเถื่อนเป็นในลักษณะของการผลิตเพื่อบริโภคตนเองในครอบครัวหรือแจกจ่ายในชุมชน มิได้ไว้เพื่อขายเป็นหลัก ต่อมารัฐเปิดการขออนุญาตให้ผลิตได้แต่ต้องเป็นการผลิตเพื่อธุรกิจ คือ ทำเพื่อขายเมื่อเข้ามาแล้วต้องจดทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นกลุ่มเกษตรกร เป็นสหกรณ์ เมื่อมีการจดทะเบียนในลักษณะนี้แล้วผู้ผลิตขาดความรู้ในการประกอบธุรกิจ เพราะอาชีพหลักแต่เดิม คือ ทำเกษตรกรรม ทำให้ความรู้ในส่วนการทำธุรกิจจึงเป็นปัญหาหนึ่งของผู้ผลิตเอง

ขณะเดียวกันการให้รวมกลุ่มกันขึ้นมาในรูปของสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือกองทุนฟื้นฟูพบว่าในกรณีของสหกรณ์จะเป็นไปในลักษณะของการอาศัยเสียงข้างมากของสมาชิกในสหกรณ์ ถ้าเห็นด้วยเป็นเอกฉันท์ในกลุ่มก็สามารถทำการผลิตได้ แต่ถ้าสมาชิกไม่เห็นด้วยทั้งหมดจะทำให้ไม่สามารถไปยื่นขออนุญาตได้ ในส่วนกลุ่มเกษตรกรจะคล้ายคลึงกันแต่ว่ามีขนาดเล็กกว่าเมื่อใดเกิดการขัดแย้งภายในกลุ่มในส่วนของผลประโยชน์ โดยผู้ผลิตส่วนใหญ่ทราบได้ว่ารายได้จาก

การขายสุรามีสุง ทำให้ถ้าจัดสรรผลประโยชน์ภายในกลุ่มได้ไม่ลงตัวจนกลายเป็นปัญหาต่อมาที่ ทำให้สหกรณ์หลายแห่งต้องยกเลิกและต่างแยกออกไปทำการขึ้นทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดกันเอง ซึ่งมีต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction cost) สูงกว่าสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร เนื่องจากต้องเป็นนิติบุคคลธรรมดาที่ต้องเสียภาษีอากรโดยเฉพาะภาษีสรรพากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้ผู้ผลิตที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดต้องรับภาระเองไปทั้งหมด ซึ่งจะต่างกับสหกรณ์จะไม่มีในส่วนนี้

เมื่อเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดย่อมถูกดึงเข้าสู่ระบบทุนนิยมเต็มรูปแบบในลักษณะ การประกอบธุรกิจที่มีการแข่งขันกันเอง ไม่ได้อยู่ในลักษณะของการผลิตเพื่อภายในชุมชนเท่านั้นแล้ว เกิดความจำเป็นต้องมีโครงสร้างธุรกิจต่างๆ ต้องเสียภาษีเงินได้ ภาษีสรรพากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงกลายเป็นว่าสิ่งเหล่านี้รัฐไม่ได้บอกชาวบ้าน เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ผู้ผลิตต้องรู้อยู่แล้ว เมื่อผู้ผลิตเข้ามาแล้วก็พบว่าเกิดระเบียบต่างๆ ที่ออกมาบังคับใช้ตามมาทีหลัง จนเกิดปัญหาแก่ผู้ผลิตในระยะเวลาค่อยมา

ปัญหาเรื่องการขออนุญาตเข้ามานั้นต้องยอมรับว่ารัฐเปิดให้เข้ามาได้สะดวกมากขึ้นตามตัวเลขที่ออกมา คือ 6,258 ราย ข้อกำหนดเรื่องของการแยกโรงงานกับที่พักเป็นสัดส่วนที่แน่นอนหรือเรื่องของขั้นตอนการขออนุญาตล้วนกระทำกันอย่างตรงไปตรงมาเพราะถือว่าอยู่ในระบบแล้วและผู้ประกอบการเหล่านี้เป็นชาวบ้านความรู้น้อยไม่มากนักจึงยอมรับกติกาโดยง่ายและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แม้แต่การบำบัดน้ำเสียเองเจ้าหน้าที่ก็มีแบบแปลนการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียตามระเบียบกรมควบคุมมลพิษมาให้เลย หรือการอบรมจากสถาบันวิชาการในท้องถิ่น เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมจล มหาวิทยาลัยราชภัฏต่างๆ

เมื่อผู้ผลิตขนาดเล็กสามารถเข้ามาได้มากขึ้นแล้วแต่ผู้ผลิตขนาดใหญ่ที่สามารถสร้างโรงงานขนาดใหญ่ตามเงื่อนไขที่มีในประกาศกระทรวงฉบับที่ 1 เงื่อนไขของประกาศฉบับนี้อยู่ที่ การตั้งโรงงานต้องห่างจากแม่น้ำอย่างน้อย 2 กิโลเมตร มีขนาดพื้นที่เดียวกันไม่น้อยกว่า 350 ไร่ และต้องมีกำลังการผลิตขั้นต่ำวันละ 90,000 ลิตร จากเงื่อนไขเหล่านี้ทำให้มีผู้มาลงทุนในธุรกิจสุรามีสุงเป็นจำนวนน้อยมาก ดังกรณีของ บริษัทยูไนเต็ด ไวน์เนอรี่ จำกัด เคยเข้ามาผลิตสุร่ายี่ห้อไม่ทองในช่วงแรกของการเปิดเสรีปี 2543 แต่สุดท้ายก็หายไปจากตลาดกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสุรารายใหญ่ไป

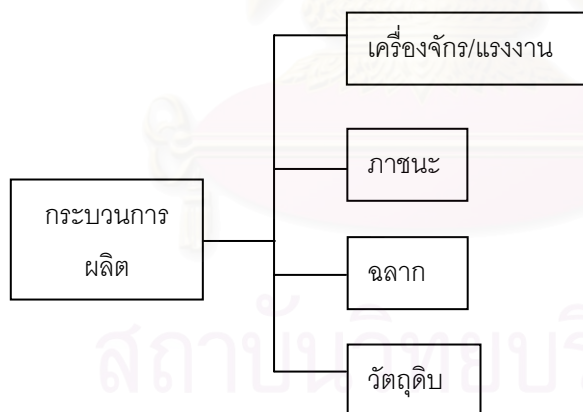
ในกรณีของพื้นที่ที่ตั้งโรงงานระบุงอ่าวไว้อย่างชัดเจนว่าต้องห่างจากแหล่งน้ำไม่ต่ำกว่า 2 กิโลเมตรนั้น ในส่วนของโรงงานสุราที่มีอยู่แล้วจะพบว่าที่ดินมีการติดริมน้ำอย่างชัดเจน เนื่องจากในหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข การก่อสร้างโรงงานสุรากรมสรรพสามิต ในช่วงปี 2525 ที่มีคำสั่งในการยุบโรงงานสุราจากเดิม 32 โรง เหลือเพียง 12 โรงและให้มีการให้สร้างโรงงานสุราขึ้นมาใหม่ มีการระบุไว้ชัดเจนว่า ต้องติดริมน้ำบางส่วน และขนาดพื้นที่กำหนดไว้อยู่เพียง 100-150 ไร่<sup>2</sup> แต่ในประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 1 ระบุไว้ถึง 350 ไร่ กลายเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้เข้ามาใหม่อย่างมาก

<sup>2</sup> เสน่ห์ โพธิ์ปฐม, คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, หน้า 286

แม้ว่าจะมีผู้ลงทุนในธุรกิจสุรารายอย่างเช่น บริษัท สิ้นสุรางค์การสุรา จำกัด ได้เข้ามาผลิตสุรารายแข่งขันโดยใช้ประกาศกระทรวงฉบับที่ 1 เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543 เพื่อเข้ามาแข่งขันในตลาดสุรารายกับกลุ่มสุรารายใหญ่แต่พบว่าก่อตั้งและจดทะเบียนในช่วงปี 2547 และผลิตออกจำหน่ายได้ในช่วงเดือนกันยายน 2548 ใช้พื้นที่กว่า 400 ไร่ ใช้เงินลงทุนกว่า 1,000 ล้านบาท ออกมาในยี่ห้อ เสือขาว เป็นข้อน่าสังเกตว่ากฎหมายออกมาตั้งแต่ 2543 กลับมี ผู้เข้ามาผลิตได้เพียง 1-2 รายเท่านั้น จากกติกาจะพบว่าผู้เข้ามาเพื่อผลิตสุราโดยเฉพาะสุรารายซึ่งมีส่วนแบ่งทางการตลาดของสุราทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 70 ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เข้มงวด โดยกติการะบุถึงการลงทุนที่ต้องการให้สามารถผลิตเพื่อขายระดับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สามารถผลิตออกมาเพื่อขายทั่วประเทศ และด้วยหลักเกณฑ์ของกฎหมายเช่นนี้ทำให้ผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันกับผู้ผลิตรายเดิมซึ่งมีโรงงานพร้อมอยู่แล้ว มีเครือข่ายจำหน่ายอยู่แล้วจำเป็นต้องทบทวนเป็นอันมากในการลงทุนที่มีมูลค่าสูง

#### 4.4.2 กติกาในกระบวนการผลิตสุรา

แผนภาพ 4.2 : กติกาในกระบวนการผลิต



จากแผนภาพที่ 4.2 แสดงถึงกติกาเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตในส่วนต่างๆ สถาบันหรือกติกาได้เข้ามากำกับดูแลหรือเข้ามามีส่วนต่อการสร้างอุปสรรคแก่ผู้ผลิตรายเล็กโดยเริ่มตั้งแต่ เมื่อผู้ที่เข้ามาทำการผลิตสุรากลั่นขึ้น กติกาเริ่มเข้ามากำกับตั้งแต่ในส่วนของวัตถุดิบ ตลอดจนจนกระบวนการผลิตจนไปถึงขั้นการขนส่ง พบว่ามีกติกาเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากซึ่งในกติกาที่เข้ามากำกับเริ่มตั้งแต่ตัววัตถุดิบเองคือผลิตผลทางการเกษตรเชื้อสำหรับหรือหัวเชื้อเพื่อทำการผลิตสุรา การบรรจุ ฉลากการค้า หรือแม้แต่เงื่อนไขของเครื่องจักรและแรงงาน



ตั้งแต่มีการเปิดอนุญาตให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนสามารถผลิตสุรากลั่นหรือสุราขาวได้ทั่วประเทศตลอดจนสามารถขายได้ทั่วประเทศเช่นเดียวกัน ทำให้แตกต่างจากในอดีตที่เป็นลักษณะการรับสัมปทานจากรัฐ เมื่อมีการอนุญาตการผลิตอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะผู้ผลิตขนาดเล็กและขนาดกลางเป็นส่วนใหญ่ทำให้ต้องมีกติกาควบคุม

### (1) กำลังแรงม้าและจำนวนแรงงาน

ในส่วนถัดมาซึ่งเป็นส่วนที่มีข้อโต้แย้งมากในเรื่องของแรงม้าและจำนวนคน จะพบว่า การกำหนดแรงม้านั้นเป็นไปเพื่อผู้ประกอบการขนาดเล็กอย่างแท้จริง โดยการกำหนดแรงม้านั้นเป็นไปเพื่อป้องกันการผลิตรายเล็กเป็นการจำหน่ายเป็นจำนวนมากๆ และเพื่อกำหนดว่า ผู้มาขออนุญาตนั้นเป็นผู้ผลิตรายเล็กเป็นขนาดของชุมชน ขณะที่การกำหนดจำนวนคนนั้นเพื่อชี้ว่าโรงงานที่ทำสุรานั้นมีขนาดเล็กทำกันภายในกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ถ้าเป็นนิติบุคคลก็เป็นในลักษณะของห้างหุ้นส่วนจำกัดซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลขนาดเล็ก

แต่ทว่ากฎหมายที่กำหนดนั้นทำให้เกิดปัญหาว่า ขนาดของแรงม้าจะวัดกันอย่างไรในบางพื้นที่ที่มีการให้อนุญาตไม่เท่ากัน และผู้ผลิตทำการผลิตเป็นผู้ขออนุญาตผลิตสุรากลั่นชุมชนจะขยายขนาดของโรงงานเพิ่มแรงงานหรือแรงม้าของเครื่องจักร ต้องย้อนกลับไปใช้ประกาศกระทรวงฉบับที่ 1 เป็นการขออนุญาตในระดับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทำให้ติดขัดทั้งเรื่องทุน เทคโนโลยี ตลอดจนถึงกติกาที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 1 (2543) ทำให้เป็นไปได้ยากในการขยายและพัฒนาคุณภาพ จึงนับว่าเป็นการขัดขวางการเติบโตของผู้ผลิตรายใหม่ๆ เป็นอย่างมาก

ประเด็นถัดมาคือ แรงม้าที่ถูกกำหนดกลับไปส่งเสริมการผลิตสุราเถื่อนในระบบมากขึ้น เนื่องจากปริมาณการผลิตสุราต้องสอดคล้องกับแสดมปี โดยระเบียบสุราไม่ได้ระบุว่าผลิตได้ไม่เกินเท่าไร แต่ในทางปฏิบัติพบว่าบางรายผลิตรายเล็ก 400-500 ขวดต่อวัน<sup>3</sup> ในรายขนาดกลางถึงใหญ่ที่ส่งขายเป็นจำนวนมากมีกำลังการผลิตใกล้เคียงกัน<sup>4</sup> แต่บางรายผลิตแค่วันละ 50-80 ขวดในรายขนาดเล็กมาก<sup>5</sup>

ปัญหาการผลิตก่อให้เกิดคอกติที่ว่าสุรากลั่นชุมชนนั้นผลิตออกมาแล้วต้องมีกลิ่นเหม็นเขียวหรือมีกลิ่นแรง ไม่หอม รสชาติบาดคอ เนื่องจากการระบุไว้ในกติกาในเรื่องของกำลังเครื่องจักรที่ห้ามเกิน 5 แรงม้า เนื่องจากว่าการผลิตเพื่อให้ได้คุณภาพนั้นจำเป็นต้องมีเครื่องกลั่นที่มี

<sup>3</sup> สัมภาษณ์, นายสุวิทย์ ปรุทธิงษ์, ประเทืองบริบูรณ์ หจก. ประเทืองบริบูรณ์สุราไทย จ.ลำปาง, 27 เมษายน 2548

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, สุวาทินี คำแก้ว หจก. ฟ้านันดาล จ.ศรีสะเกษ

<sup>5</sup> สัมภาษณ์, นางน้อย หจก. น้อยแดงสุรากลั่น จ.ลำปาง, 26 เมษายน 2548

คุณภาพสูง โดยในกติการะบอบอย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้ใช้เครื่องจักรเกิน 5 แรงม้า และถ้าเกินกว่า 5 แรงม้าต้องจดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพราะกำลังเครื่องจักรถึงเกณฑ์ตามกติกาของกรมโรงงานระบอบไว้ รวมทั้งถ้าเกณฑ์เครื่องจักรเกิน 5 แรงม้าก็ต้องกลับไปใช้ประกาศกระทรวงฉบับที่ 1 ระบอบว่าโรงงานต้องใช้พื้นที่ผืนเดียวกันไม่น้อยกว่า 350 ไร่ เกินกำลังของผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาทั้งขนาดเล็กและขนาดกลางย่อมไม่สามารถทำตามได้

จำนวนกำลังการผลิตเหล่านี้เป็นกำลังแรงม้าที่บางรายเกิน 5 แรงม้าจริง เพราะถ้าไม่ผลิตเกิน 5 แรงม้าจะไม่คุ้มกับเงินที่ลงทุนไปซึ่งความเป็นจริงหัวเตาแก๊สจะมีกำลังแรงม้าอยู่ที่ 3.8 แรงม้า แต่ถ้าเป็นพื้นได้ประมาณ 10 เต่า กำลังของเตาแก๊สเตาเดียวมีกำลังเกือบเท่ากับ 5 แรงม้าทำให้ผลิตจำนวนมากไม่ได้ มีผลต่อผู้ผลิตหลายรายในหลายพื้นที่ใช้เตาพื้นเป็นเตาเพื่อการผลิตสุรา แต่เนื่องจากเตาพื้นการควบคุมความร้อนไม่ดีมีผลต่อการควบคุมคุณภาพสุรา

ในความเป็นจริงแล้วเมื่อรัฐส่งเสริมการเข้ามาผลิตแบบธุรกิจนั้นกำลังการผลิตเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สามารถสร้างผลผลิตที่มีจำนวนมากพอเพื่อได้กำไรมาจ่ายภาษีแก่รัฐและค่าธรรมเนียมต่างๆ จำนวนแรงม้าตามกติกาที่กำหนดนั้นจึงกลายเป็นสิ่งหนึ่งไปสร้างข้อจำกัดการผลิตสุราเป็นอย่างมาก มิฉะนั้นก็ต้องไปขึ้นกับประกาศฉบับแรกที่กลายเป็นโรงงานขนาดใหญ่ขนาดกำลังการผลิตสูงมาก ขัดแย้งกับการผลิตในลักษณะชุมชนอย่างจริงจัง ทำให้ผู้ผลิตถูกจำกัดการขยายโรงงานเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตตลอดจนพัฒนาคุณภาพ ทำให้ไม่มีผู้ผลิตรายใดสามารถปฏิบัติตามประกาศกระทรวงฉบับแรกได้อย่างแน่นอน เพราะถ้าต้องขยายกำลังการผลิตสุราก็จำเป็นต้องไปจดทะเบียนใหม่ในยี่ห้อใหม่ ทำให้ต้องไปลงทุนเพิ่มในส่วนที่ซ้ำซ้อน เช่น ค่าจดทะเบียนนิติบุคคล, ค่าอากรแสตมป์, พิมพ์ฉลากใหม่ สิ่งเหล่านี้ต้องทำขึ้นใหม่หมด จึงกลายเป็นว่าการจะขึ้นมาเป็นผู้ผลิตรายกลางที่พอสามารถแข่งขันในตลาดต่างๆได้ไม่เกิดขึ้น

## (2) ภาชนะและการบรรจุ

ในกติการอง คือ ประกาศกระทรวงฯยังมีข้อบางประการที่สอดคล้องกับกติกาหลักคือพระราชบัญญัติสุราโดยมิได้คำนึงถึงการปฏิบัติจริงๆของชาวบ้านดังเช่น กรณีของข้อที่ 14 กับมาตราที่ 7 ได้กล่าวถึงการนำสุราที่กลั่นเสร็จแล้วต้องบรรจุลงภาชนะทันทีและต้องปิดแสตมป์ทันทีภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่<sup>6</sup> กรณีนี้ได้กลายมาเป็นจุดหนึ่งที่เจ้าหน้าที่นำเอากติกาส่วนนี้มา

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2534

บังคับใช้แล้วเกิดปัญหาขึ้น เพราะว่าตามธรรมชาติของการกลั่นแล้วบางครั้งสุรายังมีอุณหภูมิสูงอยู่ ถ้านำภาชนะมาบรรจุเลยจะสร้างความเสียหายได้ตามปกติคือ ขวดแก้ว

แม้ว่ากติกาในส่วนของภาชนะและอาการแสดมปีทำให้เจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบได้ง่าย เพราะอาศัยกฎหมายมีการบัญญัติไว้โดยตรง แต่ทว่าในบางกรณีของการเข้ามาตรวจของ เจ้าหน้าที่ มิได้เข้ามาโดยอาศัยข้อกฎหมายโดยตรงแต่อาศัยพฤติกรรมในอดีตเคยมีมาก่อน เช่น ในบางพื้นที่ชาวบ้านเคยผลิตสุราเถื่อนมาก่อนและขายเถื่อนมาก่อนจะเป็นพื้นที่ให้เจ้าหน้าที่ในการฟ่งเล็งเป็นพิเศษ<sup>7</sup> จนบางกรณีนำไปสู่การล่อซื้อสุราไม่ได้บรรจุลงภาชนะที่ไม่ได้ปิดอาการแสดมปี แต่เป็นในลักษณะของแยกบรรจุในภาชนะอื่นขายเป็นในลักษณะปลีกย่อยมากๆ เช่น ใส่ถุงพลาสติกแล้วมัดถุง หรือใส่ขวดกระติงแดง โดยชาวบ้านที่เข้ามาซื้อนำขวดมาเองแล้วขอให้ผู้ขายกรอกลงขวดให้ หรือเป็นไปในลักษณะของการไล่ถึงเกลลอนเพื่อรอการบรรจุลงขวด แม้แต่การใส่ขวดแล้วแต่ยังไม่ได้ปิดแสดมปีซึ่งผู้ผลิตขนาดเล็กมีความคิดว่าไม่น่าจะเป็นอะไร ยังไม่ได้ขนย้ายออกไปหรือยังไม่ได้ขายก็ไม่น่าจะมีความผิด ซึ่งในการจับกุมผู้ผลิตในหลายๆครั้งกลับพบว่า สิ่งเหล่านี้ได้ถูกนำไปเป็นข้อหาในการจับกุม

ในบางพื้นที่เจ้าหน้าที่อาศัยช่องว่างตรงจุดนี้มาจับกุมผู้ผลิตที่ไม่ยอมทำตามกฎหมาย โดยทำการติดแสดมปีเองไม่มีเจ้าหน้าที่มาควบคุม หรือบางพื้นที่เจ้าหน้าที่มาจับกุมเนื่องจากสุราไม่ได้บรรจุลงภาชนะที่บรรจุเพื่อขายเลย แต่บรรจุลงเกลลอนเพื่อรอเวลาบรรจุที่หลังซึ่งเจ้าหน้าที่ได้เข้ามาจับกุมโดยกล่าวถึงว่าบรรจุลงภาชนะเช่นนี้เป็นไปเพื่อการลักลอบขายสุราไม่ติดอาการ จึงถูกจับกุมตามมาตรา 5<sup>8</sup> (มาตรานี้กล่าวถึงการห้ามมิให้ทำสุราหรือเครื่องกลั่นไว้ในครอบครอง) กลายเป็นว่าผิดข้อหาหนึ่งแต่ถูกจับกุมในอีกข้อหาหนึ่งทั้งที่ผู้ผลิตเป็นผู้ผลิตที่จดทะเบียนมีใบอนุญาต<sup>9</sup>

ในส่วนของปริมาณบรรจุถูกกำหนดอย่างตายตัวว่าต้องบรรจุด้วยปริมาณบรรจุ 625 ซีซี 330 ซีซีและระบุชัดเจนว่าต้องผลิตได้ดิกิริที่ 28, 30, 35 และ 40 ดิกิริ นับว่าเป็นการบังคับโดยใช้กรอบการผลิตของโรงงานสุรารายใหญ่ที่ผลิตออกมาจำหน่ายในท้องตลาดโดยตรง ทั้งที่ในกติกาช่วงแรกให้ขอบเขตที่กว้างกว่าคือการกำหนดช่วงของปริมาตรว่าไม่ให้เกินที่ระบุและดีริสุราในช่วงที่ทำได้ดังที่กล่าวในข้างต้น เมื่อมีการระบุชัดเจนว่าต้องได้ตามที่ระบุ นั่นถือว่าทำให้พัฒนาสุราที่

<sup>7</sup> สัมภาษณ์,นางรำพรรณ สุวรรณประสงค์ กลุ่มเกษตรกรทำนบ้านเอี่ยม จ.ลำปาง, 27 เมษายน 2548

<sup>8</sup> จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ผลิตสุราจังหวัดลำปางโดยเป็นสมาคมผู้ผลิตสุราลำปาง

<sup>9</sup> สัมภาษณ์คุณเสาวนีย์ หจก.พลอยแพรวสุวรรณจำกัดและคุณอำพร ใจเบ็ญ หจก.อำพรสุรากลั่นทุ่งผาย จ.ลำปาง, 26 เมษายน 2548

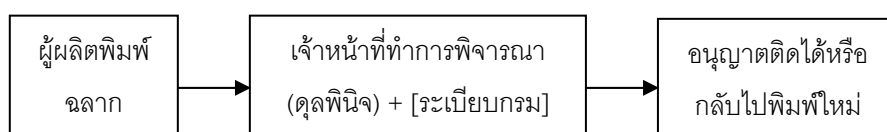
แตกต่างกันภาชนะอาจจะไม่ต้องเท่ากับที่ระบุไว้จริงๆ เพราะภาชนะบางประเภทอาจไม่สามารถทำให้ปริมาตรได้เท่าตามกติกาที่ระบุไว้ เช่นภาชนะเซรามิค เครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น ซึ่งภาชนะเหล่านี้จะสามารถเพิ่มมูลค่าของสุราให้เพิ่มมากขึ้นได้

ในส่วนการปฏิบัติในลักษณะการล่อซื้อของเจ้าหน้าที่บางรายในบางจังหวัดในภาคเหนือ จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านพบว่าเจ้าหน้าที่แต่งตั้งนอกเครื่องแบบเข้ามาขอซื้อเหล้าแยกบรรจุขาย เมื่อมีการส่งมอบกันแล้วก็เข้ามาจับกุม ทำให้ผู้ผลิตรายนั้นต้องยอมรับว่าผิดเพราะกฎหมายบังคับว่าต้องปิดอาคารเสียก่อนและต้องบรรจุลงตามกติการะบุปริมาณที่ระบุไว้ชัดเจนมีสลากติดถูกต้อง แต่เนื่องจากการบังคับใช้จากเจ้าหน้าที่เองนั้นทำให้เมื่อกติการะบุขึ้นมาเพื่อการบังคับใช้ในบางครั้งกลับขึ้นกับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เองด้วยว่าจะเข้าไปบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดมากน้อยเพียงใด เพราะในกรณีของจังหวัดอุบลราชธานีเองนั้นหรือแม้แต่จังหวัดนครราชสีมาเอง การเข้ามาจับกุมดังเช่นในจังหวัดทางภาคเหนือมีจำนวนน้อยกว่า ทำให้เกิดการเปรียบเทียบขึ้นมาว่าการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เองหรือไม่ที่ทำให้ผู้ผลิตรายเล็กเป็นจำนวนมากต้องประสบปัญหาในหลายๆส่วนโดยมาจากเจ้าหน้าที่ ทำให้ต้นทุนการผลิตต้องสูงขึ้นจนทำให้ไม่สามารถแข่งขันได้ และต้องออกจากตลาดไปในที่สุด

เมื่อทำการผลิตสุราขึ้นมาเป็นน้ำสุราหรือน้ำเหล้าแล้ว ย่อมจะมีเป็นจำนวนพอสมควรเพื่อการรวบรวมเข้าสู่ภาชนะ เมื่อจะทำการบรรจุลงภาชนะ จำเป็นต้องมีภาชนะบรรจุที่มีอากรแสตมป์สุรารอเพื่อจะปิด ในการรวบรวมจึงจำเป็นต้องใส่ภาชนะอื่นก่อนเพื่อใช้ในการลดอุณหภูมิของสุราที่เสร็จจากการกลั่นซึ่งอาจยังคงเหลือความร้อนอยู่บ้าง ทำให้เป็นช่องว่างขึ้นมาว่ากติกาที่บังคับใช้อยู่นั้นได้มีว่าภาชนะในการบรรจุนั้นต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หรือมีอากรแสตมป์ปิดเรียบร้อยแล้ว ซึ่งทำให้เป็นช่องโหว่ที่ผู้ผลิตขนาดเล็กที่เป็นชาวบ้านต้องประสบคือ เจ้าหน้าที่อาศัยข้อกำหนดในส่วนภาชนะบรรจุสุราเข้ามาจับกุมและทำการปรับไป

### (3) ฉลาก

แผนภาพ 4.3 : กระบวนการขออนุญาตฉลาก



เมื่อเข้ามาเป็นผู้ผลิตสุราแล้วและทำการผลิตสุราเพื่อทำการขาย พบว่ามีการใช้ฉลากหรือโลโก้เป็นรูปวงข้าว ซึ่งไปสอดคล้องกับโลโก้ของทางโรงงานสุราเดิมซึ่งทางเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งห้ามการใช้โลโก้รูปวงข้าว เพราะว่าพฤติกรรมของผู้บริโภคสุราชาวในระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 50 ปี ค่อนข้างกับฉลากรูปวงข้าวซึ่งมีความเชื่อว่าเป็นสุราคุณภาพดี ทำให้เมื่อผู้ผลิตขนาดเล็กนำโลโก้รูปวงข้าวมาประกอบฉลากก็พบว่าถูกกีดกันจากเจ้าหน้าที่จากการใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นกฎที่ไม่เป็นทางการนำมาใช้การตัดสินใจว่าได้หรือไม่ได้ เนื่องจากทางเจ้าหน้าที่มองว่าโลโก้บางรายมีสัญลักษณ์ในลักษณะคล้ายวงข้าว จำเป็นต้องระงับและให้พิมพ์โลโก้มาใหม่โดยให้ตัดรูปวงข้าวออกไป

จากการสัมภาษณ์คุณชวกร<sup>10</sup> พบว่าทางกรมสรรพสามิตออกมาบังคับการห้ามใช้โลโก้ที่มีลักษณะบางอย่างคล้ายคลึงกับโรงงานสุรารายใหญ่ เช่น รูปของวงข้าว โดยอ้างถึงว่าเป็นลิขสิทธิ์ของโรงงานสุราเดิม ห้ามผู้อื่นใช้ ซึ่งจากปัญหาของโลโก้ในช่วงแรกนั้นย่อมมีผลกระทบในเรื่องของการซื้ออาคารเสตมปี เมื่อโลโก้ไม่ผ่านก็ไม่มีสิทธิ์ในการซื้อเสตมปี สิ่งนี้กลับเป็นว่าได้รับใบอนุญาตให้เข้ามาแล้วแต่ผลิตไม่ได้ เพราะโลโก้ไม่ผ่าน จนเมื่อทางกรมทรัพย์สินทางปัญญาได้ให้คำตอบว่าโลโก้รูปวงข้าวไม่ได้เป็นลิขสิทธิ์ของผู้ใดผู้หนึ่งสามารถนำมาใช้ได้เป็นสาธารณะ

กติกาก็เข้ามาควบคุมเรื่องการใช้ฉลากนั้นพบว่าไม่มีความชัดเจนของการใช้กติกาดังแต่อย่างใด เนื่องจากว่าในประกาศกระทรวงนั้นเป็นเพียงแค่การระบุว่าต้องมีรายละเอียดในฉลากอย่างไรบ้าง ตามปกติแล้วในฉลากจะมีรายละเอียดประกอบด้วย

1.1.1 ชื่อประเภทผลิตภัณฑ์ว่า “สุรากลั่นชุมชน”

1.1.2 ชนิดสุรว่าเป็น สุราขาว

1.1.3 ชื่อสุรา

1.1.4 ส่วนประกอบหลักหรือวัตถุดิบที่ใช้ทำสุรานั้น

1.1.5 แรเงแอลกอฮอล์เป็นดีกรีหรือร้อยละโดยปริมาตร

1.1.6 ปริมาตรสุทธิ

1.1.7 วันเดือนปีที่ผลิตหรือรหัสรุ่นที่บรรจุ

1.1.8 ค่าเตือนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด เช่นการดื่มสุราทำให้

ความสามารถในการขับขี่ยานพาหนะลดลง

1.1.9 ชื่อผู้ได้รับอนุญาตและชื่อสถานที่ทำสุรา

<sup>10</sup> สัมภาษณ์, นายชวกร โตสวัสดิ์ ประธานเครือข่ายผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสุราแห่งประเทศไทย วันที่ 20 สิงหาคม 2548

1.1.10 ที่ตั้งของสถานที่ทำสุรา

1.1.11 เครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียน (ถ้ามี)

จะสังเกตได้ว่าในรายละเอียดซึ่งเป็นข้อที่ 15 ใน **ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำและขายกลั่นสุรากลั่นสุราชุมชน** เป็นฉบับแรก เพื่อเป็นกฎที่ใช้การบังคับใช้ในทางปฏิบัติจริงของเจ้าหน้าที่สรรพสามิตว่าการพิจารณาฉลากต้องมีรายละเอียดใดบ้าง พบว่าไม่มีการห้ามว่าใช้สัญลักษณ์คล้ายคลึงกับผู้ผลิตรายเดิมแต่อย่างใด นั้นแสดงถึงว่า กฎที่เป็นทางการ (Formal rule) ไม่ได้เป็นไปเพื่อการสร้างปัญหาแต่กลับไปอยู่ที่เจ้าหน้าที่ซึ่งอาศัยกฎที่ไม่เป็นทางการ (Informal rule) ได้แก่ การใช้ดุลพินิจหรือการได้รับคำสั่งมาจากเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือแม้แต่ความเชื่อว่าสัญลักษณ์ที่เป็นฉลากไม่ควรซ้ำกับผู้อื่น โดยมิได้คำนึงว่าชื่อหรือสัญลักษณ์บางส่วนอาจคล้ายได้ ทำให้กลายเป็นกฎที่ไม่เป็นทางการเข้ามามีผลต่อการใช้ฉลากของผู้ผลิตรายเล็ก

นอกจากนี้ในประกาศกรมสรรพสามิตที่บังคับใช้นั้นได้ออกมาระบุที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ผลิตรายใหม่ได้แก่ เรื่องฉลากต้องระบุไว้ว่าเป็น **“สุรากลั่นชุมชน”** เนื่องจากว่ารัฐต้องการให้ผู้ผลิตสุราที่เกิดขึ้นใหม่ทำการผลิตสุราในลักษณะของชุมชน ที่มาจากการรวมกลุ่มของเกษตรกรในชุมชนนั้นๆ จึงจำเป็นต้องระบุว่าเป็นสุรากลั่นชุมชน แต่ทว่าเมื่อมีการผลิตออกมาเกิดปัญหาว่าผู้บริโภคไม่เชื่อถือในคุณภาพสุราที่บริโภค ตามธรรมชาติผู้บริโภคซื้อสุราของกลุ่มสุราโรงใหญ่มาโดยตลอด ทำให้การเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคโดยทันทีไม่ได้ และเมื่อฉลากระบุว่าเป็นสุรากลั่นชุมชนบนฉลากก็เกิดอคติว่าสุรากลั่นชุมชน รสชาติไม่ดี กลิ่นเหม็น<sup>11</sup>

ต่อมามีประกาศกรมสรรพสามิตว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารงานสุรา ฉบับที่ 2 ออกมา โดยเพิ่มข้อความว่าด้วยการใช้ภาชนะบรรจุห้ามต่ำกว่า 0.150 ลิตร และเพิ่มส่วนของฉลากและเครื่องหมายต่างๆ ผู้ได้รับอนุญาตต้องดำเนินการส่งตัวอย่างฉลากและเครื่องหมายต่างๆ ให้แก่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะนำไปใช้ได้<sup>12</sup> เป็นการให้อำนาจการพิจารณาโดยไม่มีหลักเกณฑ์ใดเป็นตัวกำหนดว่าฉลากลักษณะใดใช้ได้หรือไม่ได้ ถือเอาการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ แม้ว่าจะระบุว่าภายในฉลากจำเป็นต้องมีข้อความใดๆบ้าง แต่

<sup>11</sup> สัมภาษณ์, นายชวกร โตสวัสดิ์ ประธานเครือข่ายผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสุราแห่งประเทศไทย วันที่ 20 สิงหาคม 2548

<sup>12</sup> ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ.2546 (ฉบับที่2)

ในความเป็นจริง นอกเหนือข้อความแล้วยังมีเครื่องหมายการค้าหรือรูปภาพที่เป็นสัญลักษณ์ทางการค้าว่าเป็นยี่ห้อใด จุดนี้เป็นปัญหาตามมาของผู้ผลิตสุราว่ารูปหรือสัญลักษณ์แบบใดสามารถใช้ได้หรือใช้ไม่ได้ ถ้ารูปไปคล้ายคลึงกับรูปของผู้ผลิตสุรารายเดิมซึ่งทำออกมาในรูปของวงข้าว ก็จะถูกตัดสิทธิการใช้ชลากนั้นโดยปริยาย ถือได้ว่าเป็นการใช้กรอบพิจารณาที่กว้างขวางมาก และเป็นการพิจารณาที่นอกเหนือหน้าที่เพราะในประกาศระบุหน้าที่พิจารณาในเรื่องข้อความเท่านั้น ไม่ได้ระบุในส่วนจากรูปหรือสัญลักษณ์ และหน้าที่การพิจารณาว่าเครื่องหมายสัญลักษณ์ที่เป็นไปในรูปของเครื่องหมายทางการค้านั้นจะละเมิดลิขสิทธิ์หรือไม่ นั้น มิได้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต

เมื่อโลกได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคจากกติกาคือเป็นกติกาคจาก ผู้ปฏิบัติของทางราชการที่ออกกติกามาประกอบมาใช้ในการควบคุมผู้ผลิต ย่อมทำให้เกิดความไม่เข้าใจของผู้ผลิตว่าเมื่อกติกาคหลักไม่ได้ระบุชัดเจนแล้วให้ระเบียบภายในกรมมาบังคับใช้ ซึ่งเป็นกติกาคที่ไม่ได้เป็นทางการและไม่ได้ถูกประกาศบังคับใช้ออกมาย่อมสร้างปัญหาในหลายเรื่องตามมาในภายหลัง

ในส่วนผู้ผลิตรายใหญ่สามารถใช้ชลากที่ข้อบังคับมีจำนวนน้อยกว่า โดยอ้างว่าชลากได้ผลิตออกมาก่อนจะทำการเปิดเสรี ทำให้แม้ว่าในปัจจุบันยังคงพบอยู่ทั่วไปว่าชลากไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆเลย แต่ที่ผู้ผลิตรายเล็กรายกลางทั้งหลายที่ผลิตสุราโดยถูกระบุเป็นสุรากลั่นชุมชน จำเป็นต้องปฏิบัติตามกติกาคที่ถูกกำหนดโดยทางรัฐมีความเข้มงวดมากกว่า โดยมีรายละเอียดในการปฏิบัติมากกว่า<sup>13</sup> ทำให้ต้นทุนการผลิตชลากมีเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนต้องส่งชลากไปให้พิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งขึ้นกับดุลพินิจของการให้อนุญาตว่าจะใช้ชลากได้หรือไม่ ทำให้เกิดข้อกังขาขึ้นมาว่าหลักเกณฑ์ที่ตั้งมาสุดท้ายก็ต้องใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นเกณฑ์

ในปัญหาของชลากลักษณะนี้การที่กรมสรรพสามิตออกกฎระเบียบในการควบคุมลักษณะของชลากโดยมีลักษณะเป็น เครื่องหมายทางการค้า แต่ทว่าในกรณีเช่นนี้อำนาจหน้าที่การพิจารณาว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์หรือไม่ เป็นอำนาจของกรมทรัพย์สินทางปัญญา ทำให้กรณีที่กรมสรรพสามิตออกกติกาคเป็นการกระทำเกินอำนาจหรือขอบเขตของตนออกไป

<sup>13</sup> ข้อที่15 ตามประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ.2546 ฉบับที่2 (ดูภาคผนวก)

#### (4) วัตถุดิบ

ในกระบวนการผลิตสุรากลั่นส่วนสำคัญหนึ่งที่ต้องมีคือ น้ำสุรา โดยจะต้องผ่านกระบวนการหมักวัตถุดิบเพื่อกลายมาเป็นน้ำสุรา โดยมีวัตถุดิบที่สำคัญเพื่อนำมาผลิตสุราได้แก่ ข้าวเหนียว ข้าวเจ้า ข้าวโพด เป็นต้น โดยนำมาหมักในภาชนะปิดสนิทและเติมเชื้อสุราหรือยีสต์ธรรมชาติโดยสูตรการใช้ขึ้นอยู่กับความรู้ของชาวบ้านที่สืบทอดกันมา ส่วนเชื้อสุราส่วนมากถูกผลิตจากสมุนไพรในท้องถิ่นมาผ่านกระบวนการผลิตตามสูตรของชาวบ้านจนได้เชื้อสุราที่เรียกว่า **ลูกแป้ง** แล้วนำไปใส่ในถังหมักที่บรรจุข้าวไว้ให้เกิดเป็นสำเหล้าหรือน้ำหมักที่มีแอลกอฮอล์และนำไปผ่านกระบวนการกลั่นเพื่อกลายมาเป็นสุรากลั่น

การผลิตสุราชาวบ้านในปัจจุบันจะพบว่าสุราชาวบ้านที่มาจากโรงงานสุราขนาดใหญ่นิยมใช้กากน้ำตาลหรือโมลาส เป็นวัตถุดิบหลักมาทำการผลิตเพื่อประหยัดต้นทุน ขณะที่ถ้าใช้ผลิตผลทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบหลักต้นทุนของสุราชาวบ้านต้องเพิ่มขึ้นมาก แต่เมื่อผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาโดยรัฐทำการส่งเสริมให้ผู้ผลิตใช้วัตถุดิบที่เป็นผลิตผลทางการเกษตรมาแปรรูปโดยในประกาศกระทรวงการคลังฉบับที่ 4 ปี 2546 ได้ระบุไว้ว่า "สุรากลั่นชุมชนจะต้องทำขึ้นโดยวิธีการนำวัตถุดิบจำพวกข้าวหรือแป้งหรือผลไม้หรือน้ำผลไม้หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ไปหมักกับเชื้อสุรา" ตามหมวด 3 ข้อ 8 เมื่อนำมาใช้จริงกับผู้ผลิตระดับเล็กหรือชาวบ้านกลับเกิดปัญหาว่า เมื่อชาวบ้านนำวัตถุดิบเหล่านี้มาทำการผลิตสุรากลั่นไม่สามารถตั้งราคาขายแข่งขันกับผู้ผลิตรายเดิมได้เนื่องจากต้นทุนในส่วนนี้สูงกว่ามาก ถ้าผู้ผลิตนำข้าวเหนียวมาเป็นส่วนประกอบหลัก ต้นทุนข้าวเหนียวต่อกิโลกรัมสูงถึง 10 บาท (ราคาปี 2548) ในพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างเช่น อุบลราชธานีหรือแม่แต่พื้นที่ในภาคเหนือเช่นจังหวัดลำปาง เป็นต้น ขณะที่โรงงานใหญ่ของผู้ผลิตรายเดิมยังคงใช้กากน้ำตาลโดยมีราคาเพียง 1-2 บาทต่อกิโลกรัมเท่านั้น (ราคาปี 2548)

ตัวกติกาที่แม่เสมือนหนึ่งว่าจะเป็นการช่วยเกษตรกรในเรื่องผลผลิตทางการเกษตรที่เพื่อการเพิ่มมูลค่าของวัตถุดิบรวมทั้งเป็นการสร้างความแตกต่างของสินค้าที่ชัดเจนว่าวัตถุดิบของสุราโรงใหญ่กับสุราของผู้ผลิตขนาดเล็กมีความแตกต่างกันตรง แต่กลับเป็นการทำให้ต้นทุนชาวบ้านนั้นสูงกว่าผู้ผลิตรายเดิมทำให้ความสามารถทางการแข่งขันแตกต่างกัน นอกจากนี้กติกาหลักเองไม่มีผลบังคับใช้กับผู้ผลิตรายเดิมให้ต้องเปลี่ยนแปลงการผลิตจากกากน้ำตาลมาเป็นวัตถุดิบที่มีคุณภาพมากขึ้นหรือผลผลิตทางการเกษตรแต่อย่างใด จึงกลายเป็นว่าผู้ผลิตรายเดิมได้เปรียบในเรื่องวัตถุดิบราคาถูกคุณภาพต่ำ แต่สามารถขายได้โดยมีกำไรที่สูงกว่าสุราพื้นบ้าน การที่ผู้ผลิตรายเล็กต้องเผชิญปัญหาดังกล่าวดังกล่าวทำให้การหันไปใช้วัตถุดิบจากกากน้ำตาลจึงเกิดขึ้นขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐเองไม่ได้จับกุม



หรือดำเนินคดีแต่อย่างใด จึงทำให้ผลที่ตามมาเป็นผู้ผลิตรายเล็กต่างก็ทยอยมาหันใช้กากน้ำตาลผลิตเป็นจำนวนมาก ดังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจำนวนมาก

หลังจากผ่านกระบวนการผลิตจะได้สุราที่มีดีกรีสูงจึงจำเป็นต้องนำมาลดดีกรีโดยการผสมน้ำเพื่อลดดีกรี ลงมาตามความต้องการของผู้ผลิตและตามกติกาที่ได้กำหนดไว้ (ประกาศกระทรวงฯ ปี 2546 ข้อ 4.1) เพื่อจำหน่ายต่อไปเมื่อนำมาลดดีกรีเสร็จ ขั้นตอนต่อมาต้องมีการพักน้ำสุราไว้เพื่อให้สารพิษที่ออกมาจากการผลิตระเหยออกไปตลอดจนลดอุณหภูมิสุราลงก่อนการบรรจุภาชนะ ทั้งนี้คุณภาพน้ำสุราย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการผลิตและวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิต

ในกระบวนการผลิตสุราหลังจากผลิต สุราที่ได้อาจมีดีกรีสูงเกินกว่าที่กำหนด คือ 40 ดีกรี จึงต้องลดดีกรีลงเพื่อให้ได้ตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกติกา (ประกาศกระทรวงฯ ปี 2546 หมวด 1 ข้อ 4) ดีกรีที่สูงเกิน 40 ดีกรีนั้นไม่สามารถนำไปจำหน่ายได้ แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่บางราย นำมาเป็นเกณฑ์ว่าห้ามผลิตสุราเกิน 40 ดีกรี ตามปกติของการผลิตสุราไม่สามารถควบคุมได้ว่าผลิตสุราออกมาแล้วต้องได้ตามดีกรีที่ต้องการพอดี ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องการผลประโยชน์บางอย่างเข้ามาหาผลประโยชน์จากผู้ผลิตขนาดเล็กที่ไม่ทราบกติกาอย่างดีพอ

นอกจากนั้นกติกาที่คอยควบคุมของผู้ผลิตสุรารายใหม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพราะเมื่อเกิดการจับกุมกลับพบว่าได้มีการใช้กติกาหลักคือ พ.ร.บ.สุรา 2493 มาใช้ โดยเฉพาะมาตรา 5 ว่าด้วยการครอบครองสุราไว้โดยไม่ได้รับอนุญาตโดยมีโทษปรับสูงถึง 5,000 บาท ในหลายครั้งถูกนำมาใช้ในเขตจังหวัดในภาคเหนือบางจังหวัด มีผู้ผลิตขนาดเล็กประกอบอาชีพเกษตรกรและหารายได้เสริมจากการผลิตสุรากลั่นเพื่อขายในชุมชน เมื่อโดนปรับครั้งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ต้องหยุดผลิตเพราะไม่มีเงินทุนไปหมุนเวียนเนื่องจากโดนปรับในจำนวนสูงหรือต้องเพิ่มราคาเพราะต้นทุนจากการปรับถูกบวกรวมไปในสุราด้วย และถือได้ว่าเป็นการใช้กติกากติกาที่บิดเบือนเป็นอันมากด้วยการไม่ใช้กติกาที่สอดคล้องกับความผิดของผู้กระทำผิดนั้นๆตามความเป็นจริง

ในส่วนเชื้อสุราเพื่อใช้ในการหมักข้าวเพื่อให้ได้แอลกอฮอล์และนำมากลั่นเป็นสุรา ตัวกติกาที่นำมาควบคุมการผลิตเชื้อและมีไว้ครอบครองเพื่อใช้ในการผลิตนั้นอยู่ที่ พระราชบัญญัติสุรา ในหมวดที่ 5 มาตรา 24 และ 25 ซึ่งบัญญัติอย่างชัดเจนว่า **“ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต”** การออกกฎหมายลักษณะนี้มุ่งหวังเพื่อการไม่ให้มีการผลิตเชื้อสุราเพื่อนำไปลักลอบผลิตสุราเถื่อน

คำว่า “เชื้อสุรา” หมายถึง แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใดๆซึ่งหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้ เป็นนิยามตามมาตรา 4 ของ พ.ร.บ.สุรา

พ.ศ.2493 โดยเฉพาะการระบุว่า แบ่งข้าวหมัก นั้นเป็นเชื้อสุราที่สามารถนำมาผลิตสุราได้ ทำให้ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และผู้ใดผลิตเชื้อสุราเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจะต้องผลิตและขายในสถานที่ตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตทำให้ประสบปัญหาที่ผู้ผลิตเชื้อสุราขายที่บางรายผลิตและขายภายนอกสถานที่ที่ตนเองขออนุญาต บางรายขายเชื้อสุราไปทั่วประเทศ ขณะที่ผู้ผลิตสุราบางรายนอกจากผลิตเชื้อสุราเพื่อนำมาหมักสุราของตนแล้วยังขายเชื้อสุรานำไปส่งต่างพื้นที่เพื่อเสริมรายได้จากการขายสุราเพียงอย่างเดียว ทำให้มาตราที่ 24, 25 และ 26 เป็นอุปสรรคส่วนหนึ่งในตลาดสุรา

การผลิตเชื้อสุราของชาวบ้านที่ผลิตสุราพบว่าเป็นการนำเอาสมุนไพรในท้องถิ่นมาผสมกับข้าว ผ่านกระบวนการตามสูตรที่ได้รับการถ่ายทอดมา แต่การผลิตเชื้อสุราถูกมองว่าเป็นต้นทางของการลักลอบไปผลิตสุราเถื่อนทำให้จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เมื่อการผลิตเชื้อสุราต้องได้รับอนุญาตทำให้การพัฒนาเรื่องเชื้อสุราเป็นไปได้ลำบาก เนื่องจาก เชื้อสุราผลิตโดยวัตถุดิบทางธรรมชาติและสามารถหาได้ในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ขาดการพัฒนามายาวนานเพราะสุราที่ผลิตในครัวเรือนหรือในชุมชนถูกทำให้กลายเป็นสุราเถื่อนโดยรัฐ มีผลต่อการผลิตเชื้อสุราต้องหลบซ่อนจากเจ้าหน้าที่รัฐตลอดเวลาหลายสิบปี ถ้าเชื้อสุรามีคุณภาพสูงย่อมมีผลให้คุณภาพสุราดีขึ้นตามไปด้วย

#### 4.4.3 อาการแสดมปี

กติกากำกับดูแลเรื่องอาการแสดมปีนั้นอยู่ในส่วนของมาตรา 9 ในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ในการติดแสดมปีให้สมบุรณ์จำเป็นต้องขีดฆ่าแสดมปีแต่เมื่อเปิดเสรีการผลิตการเบิกแสดมปีไปเพื่อติดในผู้ผลิตรายเล็กเป็นไปในลักษณะมาซื้อหรือในบางพื้นที่เจ้าหน้าที่นำแสดมปีมาขายให้ถึงที่ผลิตสุรา

เนื่องจากปัญหาของอาการแสดมปีเป็นปัจจัยหนึ่งต่อต้นทุนการผลิตสุรายู่ด้วยทำให้อาการแสดมปีถือว่าเป็นต้นทุนที่สำคัญมากเพราะต้นทุนกว่าครึ่งของราคาสุราชุมชนในปัจจุบันอยู่ประมาณร้อยละ 50 ของราคาต้นทุนทั้งหมด ทำให้เกิดการร้องเรียนมาโดยตลอดว่าให้ลดอาการแสดมปีลง แต่เนื่องจากการบังคับใช้กติกานี้จำเป็นต้องเสมอภาคตามการกล่าวของเจ้าหน้าที่สรรพสามิตที่กล่าวถึงว่า การคิดคำนวณอาการแสดมปีนั้นจำเป็นต้องบังคับใช้ต่อผู้ผลิตทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน<sup>14</sup> จึงกลายเป็นปัญหาต่อมาจนถึงปัจจุบันเนื่องจากต้องยอมรับว่าขนาดของผู้ผลิตแต่ละรายในตลาดสุราไม่เท่ากัน ผู้ผลิตรายเดิมได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิตไปแล้วเพราะ

<sup>14</sup> สัมภาษณ์, คุณประพันธ์ รัตนดิถก เจ้าหน้าที่สรรพสามิต, 30 ตุลาคม 2548

มีโรงงานอยู่โดยไม่ต้องสร้างขึ้นใหม่ นอกจากนี้ยังมีสินค้าที่คิดอากรแสตมป์ในมูลค่าแบบเดิมที่สร้างรายได้เปรียบเรื่องราคาอยู่แล้วทำให้เมื่อขายในตลาดย่อมสามารถสร้างรายได้ใกล้เคียงกับสุราชุมชน ขณะที่ผู้ผลิตรายใหม่ซึ่งมีขนาดเล็กมีต้นทุนตั้งแต่การกู้เงินมาลงทุน จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าเครื่องจักร ค่าวัตถุดิบตลอดจนค่าธรรมเนียมต่างและค่าภาษีที่ต้องจ่ายในอัตราเท่ากันทำให้เกิดปัญหาในลักษณะของกติกาไม่ได้เอื้อให้แก่ผู้ผลิตรายใหม่ที่มีขนาดเล็กในตลาดให้สามารถอยู่ได้ในตลาดไม่ให้ความได้เปรียบเสียเปรียบแตกต่างมากเกินไป

ประเด็นถัดมาคือ การเบิกแสตมป์มาปิดภาชนะ เพราะบางพื้นที่อย่างเช่นในจังหวัดทางภาคเหนือ พบว่าจำเป็นต้องตั้งจำนวนการเบิกขั้นต่ำของผู้ผลิตขนาดเล็กขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า 100 ดวงต่อครั้งและถ้ามีผู้ผลิตรายใดไม่มาซื้ออากรนานเกินไป เจ้าหน้าที่ก็ออกไปตรวจ หรือถ้ารายใดมาซื้อในจำนวนน้อยมากๆ ในบางจังหวัด จะมีการออกไปสำรวจการผลิตทำให้เกิดภาวะกดดันที่ผู้ผลิตขนาดเล็กต้องรับรู้ตลอดเวลาว่าเมื่อใดเบิกอากรแสตมป์ในจำนวนน้อยมากๆ ต้องเตรียมให้เจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจการผลิตและบรรจุสุรา<sup>13</sup>

ในบางพื้นที่ที่มีปัญหาในลักษณะต้องให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้นำแสตมป์มาให้ผู้ผลิตและต้องปิดแสตมป์ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เมื่อทำการติดแสตมป์กลับพบปัญหาว่าการติดแสตมป์เป็นไปอย่างล่าช้าเนื่องจากปิดด้วยมือและแรงงานที่ถูกกำหนดไว้ในเบื้องต้นที่กำหนดไว้ 6 คนทำให้การติดอากรแสตมป์เป็นไปอย่างล่าช้า บางรายเจ้าหน้าที่มาในช่วงเย็นทำให้การติดแสตมป์ทำได้ไม่สะดวกและเจ้าหน้าที่บางรายก็กลับเร็วและนำแสตมป์กลับไปและจะมาติดใหม่ในวันหลังทำให้ปริมาณขวดที่มีแสตมป์ซึ่งจะสามารถขายได้มีจำนวนต่ำกว่าที่ตั้งไว้

ทุกวันนี้ผู้ผลิตสุราขนาดเล็กในระบบกลับกลายเป็นว่าต้องซื้อแสตมป์ในระยะเวลาลงมาเสมอหรือซื้ออย่างต่อเนื่องไม่ให้ขาดช่วงเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่สงสัยในแง่ที่ว่าเมื่อก่อนยังซื้ออากรทุกวันนี่ยังซื้ออยู่เช่นเดิม แต่ถ้าช่วงใดไม่ซื้ออากรแสตมป์ เจ้าหน้าที่จะเข้ามาตรวจดูถึงในโรงงานสุรามีการแอบขายสุราเถื่อนหรือไม่ ชาวบ้านก็จำเป็นต้องเข้าไปซื้ออากรแสตมป์ โดยขายในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดหรือบางทีก็ราคาขายมาที่ราคาทุนและแอบขายเป็นสุราแบบแบ่งขาย ผูกถุงขายหรือให้ชาวบ้านที่ต้องการดื่มเอาขวดมาใส่เอง เพื่อให้คุ้มกับที่ตนเองลงทุนมา การลงทุนโรงงานของชาวบ้านโดยส่วนใหญ่นำเงินลงทุนมาจากการกู้ ทั้งจากกองทุนหมู่บ้านจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จากสหกรณ์ที่ตนเองเป็นสมาชิก ตลอดจนถึงนอกระบบส่วนหนึ่ง ทำให้ต้องขายสุราไปเพื่อชดใช้หนี้ในหลายพื้นที่<sup>14</sup>

<sup>13</sup> สัมภาษณ์, คุณบุญธรรม ต๊ะเพย นายกสมาคมสุราลำปาง , 26 เมษายน 2548

<sup>14</sup> กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ตลอดจนเป็น หจก.ซึ่งส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดกู้เงินมาผลิตสุรา และส่วนใหญ่มีหนี้ในระบบกับกลุ่มหลายแสนบาท ส่วนนอกระบบขึ้นกับแต่ละรายที่กู้กันเองหรือกู้นอกพื้นที่

ในการซื้ออาคารแสดมภ์ของผู้ผลิตบางครั้งพบปัญหาเรื่องอาคารแสดมภ์เมื่อซื้อไปแล้ว เจ้าหน้าที่เมื่อเข้ามาตรวจจะทำการอ้างว่าผู้ผลิตมีแสดมภ์ปลอมมีไว้ในครอบครอง กลายเป็นคดีอาญาเพราะปลอมแปลงเอกสารทางราชการ แต่ถ้าสังเกตว่าผู้ผลิตเป็นผู้ผลิตขนาดเล็ก อาชีพหลักเป็นเกษตรกร ส่วนใหญ่มีความรู้ไม่มากนักโดยเฉพาะการไปปลอมแปลงเอกสารทางราชการคงเป็นไปได้ยาก ซึ่งผู้ผลิตเหล่านี้ได้กล่าวว่าไม่มีทางไปปลอมแสดมภ์ได้แน่เพราะไม่รู้จะไปทำอย่างไร ทำที่ไหน และการปลอมเช่นนี้ต้องอาศัยเทคโนโลยีพอสมควร รวมไปถึงอายุผู้ผลิตต้องยอมรับว่าเป็นกลุ่มผู้สูงอายุในบ้านนั้นๆ อายุประมาณ 50 ปีขึ้นไป เมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาจับกุม ก็อ้างว่าเพื่อไม่ต้องไปถึงศาลก็ขอปรับเป็นเงินจำนวนเท่านั้นๆ เพื่อเรื่องจะได้จบลงตรงนี้ ทำให้เกิดข้อครหาของผู้ผลิตต่อเจ้าหน้าที่ในหลายพื้นที่<sup>15</sup>

นอกจากนั้นก่อนเปิดเสรีการผลิตสุราระทำกันในเรื่องงานสุราขนาดใหญ่ที่เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมได้ รวมทั้งมีจำนวนโรงงานทั่วประเทศไม่มากนัก แต่เมื่อเกิดการเปิดเสรีแล้วจำนวนโรงงานเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอไปติดอาคารแสดมภ์เอง จึงทำให้หลายพื้นที่เจ้าหน้าที่อนุญาตให้ผู้ผลิตมาซื้อแสดมภ์ไปปิดกันเอง แต่บางพื้นที่เจ้าหน้าที่เคร่งครัดมาก ต้องให้เจ้าหน้าที่ไปปิดอาคารแสดมภ์เองเท่านั้น ทำให้เกิดการล่าช้าในการผลิตของผู้ผลิตขนาดเล็ก รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต้องรอว่าเจ้าหน้าที่จะสะดวกเมื่อไหร่ทำให้การผลิตออกมาขายล่าช้าออกไป

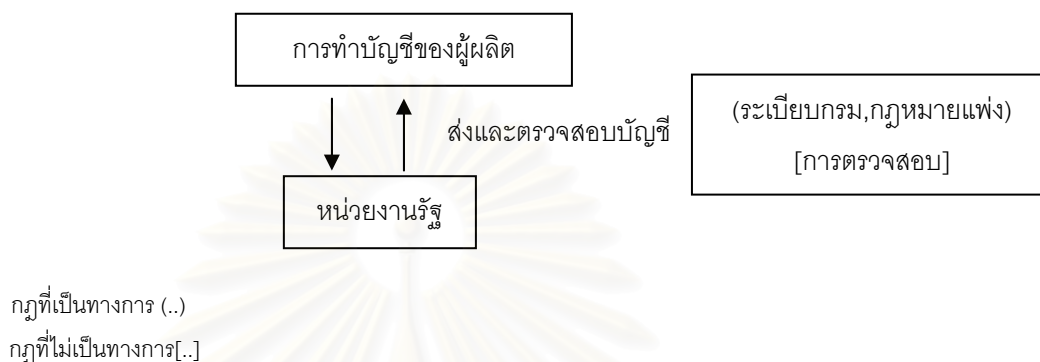
จากปัญหาดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้นกลับเป็นปัญหาที่มาจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ที่กำกับกติกาก็คือผู้บังคับใช้กฎที่เป็นทางการก่อให้เกิดอุปสรรคเกิดขึ้นแทนที่กติกานั้นเป็นตัวทำให้เกิดอุปสรรคขึ้นแต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น

ทำให้หลายพื้นที่เกิดปัญหาตามมาคือการขายเหล้าหัวไลน์หรือสุราที่ไม่ปิดแสดมภ์ โดยผู้ผลิตสุรากลูกกฎหมาย เพราะขายเหล้าลักษณะนี้ได้กำไรไม่ต้องเสียต้นทุนเรื่องแสดมภ์ เพื่อนำเอากำไรนี้ไปใช้หนี้ส่วนหนึ่ง ส่วนหนึ่งคือให้ยังคงสามารถดำเนินกิจการไปได้ ประกอบไปกับขายเหล้าปิดแสดมภ์ถูกกฎหมาย จนกลายมาเป็นวงจรอุบาทว์ตามมาในปัจจุบันในหลายพื้นที่

<sup>15</sup> ระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำบัญชีประจำวันและบัญชีงบเดือนแสดงจำนวนสุราหรือเชื้อสุรา และการใช้สุราทำสินค้า พ.ศ.2536 ออกตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 มาตรา 12,19 และ 24

#### 4.4.4 การทำบัญชีและภาษีอากร

แผนภาพ 4.4 : กระบวนการตรวจสอบการทำบัญชี



จากแผนภาพจะพบว่าการทำบัญชีนั้นจะมีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลเข้ามาคือ ระเบียบกรมสรรพสามิต<sup>16</sup> โดยกฎที่เป็นทางการกำกับอยู่นั้นเพื่อดูแลการทำบัญชีต้องยื่นให้ตรวจสอบแก่เจ้าหน้าที่ทุกเดือน และต้องทำบัญชีทุกวันเพื่อสามารถตรวจสอบการเข้าและออกของน้ำสุราและขวดบรรจุที่บรรจุน้ำสุราเรียบร้อยแล้วเพื่อป้องกันการลักลอบขนออกจำหน่ายในลักษณะของสุราเถื่อน

การกำกับโดยอาศัยกฎที่เป็นทางการนี้แม้ว่าจะเป็นการป้องกันสุราเถื่อนได้ในระดับหนึ่งแต่ก็ยอมรับการผลิตและลักลอบขายนั้นอาจไม่สัมพันธ์กัน เพราะขึ้นอยู่กับผู้ผลิตเองด้วยที่แม้ว่าจะผลิตออกมาและทำบัญชีแต่ตัวเลขในบัญชีอาจไม่ตรงกันได้โดยการผลิตและขายโดยไม่ได้ทำบัญชีกลายเป็นว่าข้อสังเกตของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ตรวจสอบการทำบัญชีที่เชื่อได้ว่าการลักลอบในลักษณะเช่นนี้ทำให้ ผู้ผลิตบางรายที่ทำถูกต้องกลายเป็นเป้าการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่

การทำบัญชีนั้นขึ้นกับผู้ผลิตเป็นสำคัญที่จะกระทำตามกติกาหลักอย่างตรงไปตรงมา แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบอาศัยดุลพินิจและอำนาจที่มีอยู่ในกติกาที่ให้อำนาจในการตรวจสอบตามปกติอยู่แล้ว<sup>17</sup> ทำให้เกิดอุปสรรคในลักษณะที่เจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบบัญชีที่ผู้ผลิตทำบัญชีอย่างถูกต้อง แต่พบว่าบางรายถูกดำเนินคดีในลักษณะการทำบัญชีไม่ถูกต้อง ทำให้ต้องถูกระงับการผลิตชั่วคราว

<sup>16</sup> ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่น ชุมชน พ.ศ.2546 ฉบับที่ 2 (ดูภาคผนวก)

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน.

การทำบัญชีต้องทำและส่งทุกเดือนเป็นปกติตามระเบียบข้อบังคับ จนมาระยะหลังต้องมาเปลี่ยนเป็นทำส่งเจ้าหน้าที่ทุกวัน (เรื่องการทำบัญชีประจำวันและบัญชีงบเดือน หมวด 1-3) โดยทางเจ้าหน้าที่ออกมากล่าวอ้างกับผู้ผลิตว่าต้องทำเพื่อการควบคุมปริมาณให้ชัดเจน ป้องกันการแอบนำสุราไปขายนอกระบบ<sup>18</sup> จากการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์พบว่าชาวบ้านไม่มีความรู้ในการทำบัญชีในหลายพื้นที่ทั้งทางภาคเหนือและทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะที่ผู้ผลิตขนาดเล็กส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 40 ปีขึ้นไปหรือบางรายอายุมากกว่า 50 ปี การศึกษาน้อย และทำเกษตรกรรมมานานรู้เพียงการซื้อและขายเท่านั้น ทำให้เมื่อทำบัญชีไปส่งเกิดปัญหาการเขียนผิดบ้าง ลงรายละเอียดผิดหรือไม่ครบ ทำให้เจ้าหน้าที่จับปรับในสวนการทำบัญชีครั้งละ 500-2000 บาท และเนื่องจากการทำบัญชีเพื่อส่งให้แก่ทางราชการทำให้กลายเป็นทรัพย์สินของทางราชการ จึงมีผลต่อความผิดที่จะออกมาในรูปแบบของคดีอาญา

เมื่อกระทำผิดดังที่กล่าวมาข้างต้นกลายเป็นปัญหาแบบงูกินหาง ที่เจ้าหน้าที่ เข้ามาตรวจและพบว่าผิดหรืออาจไม่ผิดแต่ให้ผิด เมื่อให้ทำการผลิตต่อ ยังคงทำบัญชีแบบเดิมอยู่ในบางราย และเมื่อตรวจสอบอีกก็ยังพบการทำบัญชีที่ผิดพลาดอยู่ทำให้ชาวบ้านต้องจ้างทำบัญชีจากภายนอก หรือบางพื้นที่กลับประสบปัญหาที่เจ้าหน้าที่ให้ผู้ผลิตจ้างเจ้าหน้าที่ทำบัญชีให้ในราคาครั้งละ 3000 บาทต่อเดือน ซึ่งเท่ากับราคาในตลาดที่จ้างทำกัน ก่อให้เกิดปัญหาว่าต้นทุนที่สุราอยู่ที่ต้นทุนทางธุรกรรม (transaction cost) ต่างๆ เหล่านี้เป็นจำนวนมาก โดยปัญหานี้พบเป็นปัญหาเป็นรายๆ ขึ้นกับรายที่ค่อนข้างยอมต่อเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้มีอายุมากแล้ว

ในส่วนการเสียภาษีสรรพสามิตของผู้ผลิตสุรารายเป็นไปตามหน้าที่ของผู้ผลิตสุราที่ต้องกระทำตามที่ระบุไว้ในกติกา (มาตรา 7) เพื่อเป็นการสร้างรายได้แก่รัฐโดยใช้วิธีคิดตามปริมาณและมูลค่า เพื่อคำนวณว่าวิธีใดสามารถให้รายได้สูงสุด ก็จะเก็บตามวิธีนี้ การเก็บภาษีสรรพสามิตจะเก็บในรูปแบบของ อากรแสดมปีที่ปิดปากภาชนะบรรจุสุรา โดยแบ่งตามประเภทและตามแรงดีกรีแอลกอฮอล์ โยกติกาที่สำคัญในการควบคุมคือ หมวด 2 แห่ง พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 โดยระบุชัดเจนว่า “ผู้ได้รับใบอนุญาตการทำสุรานอกจากการทำสุราในบ้านเรือนต้องเสียภาษีสำหรับสุราที่ได้ทำก่อนขนสุราออกจากโรงงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง การเสียภาษีให้กระทำโดยการปิดแสดมปีที่ภาชนะบรรจุสุราในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ”

<sup>18</sup> สัมภาษณ์, นายชวกร โตสวัสดิ์ ประธานเครือข่ายผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสุราแห่งประเทศไทย , 20 สิงหาคม 2548

แม้ว่าการเก็บภาษีในอัตราเดียวกันเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันแก่ผู้ผลิตทุกรายในตลาดแต่ในความเป็นจริงพบว่า เมื่อเปิดเสรีของตลาดสุราในช่วงแรกผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาในระยะแรกจะมีต้นทุนจากการดำเนินการในกิจการและต้นทุนการผลิตที่ยังสูงประกอบกับขนาดกำลังการผลิตและปริมาณการจำหน่ายมีเป็นปริมาณไม่มาก ขณะเดียวกันผู้ผลิตตายเดิมในตลาดอาศัยความได้เปรียบจากปริมาณการผลิตจำนวนมากกำลังการผลิตสูงเพราะผลิตจากโรงงานที่ตั้งอยู่ทั่วประเทศ ทำให้สามารถเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยลงมา แม้ว่าการเก็บภาษีในอัตราเดียวกันแต่เมื่อเทียบกันของต้นทุนต่อหน่วยแล้วพบว่า สุราที่ผลิตจากชาวบ้านมีต้นทุนสูงกว่าสุราของผู้ผลิตรายเดิม ทำให้อัตราภาษีที่เท่ากันไม่ได้เป็นการช่วยให้ผู้ผลิตรายเล็กสามารถได้เปรียบกับผู้ผลิตตายเดิมแต่อย่างใด เมื่อรัฐประกาศลดอัตราจัดเก็บภาษีในช่วงปี 2547 ให้ลงมาจากแต่เดิมเก็บที่ร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 25 ของการคิดตามมูลค่าและเก็บตามปริมาณอยู่ที่ 70 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ที่ลดจาก 100 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ กลับไปสร้างเงื่อนไขของความได้เปรียบกับกลุ่มสุรารายเดิมในการนำมาปรับลดราคาสุราขาลงมาเพื่อแข่งขันกับสุราชาวบ้านได้มากขึ้น แม้ว่าผู้ผลิตรายเล็กจะได้รับอานิสงค์จากการลดอัตราภาษีก็ตามที่แต่จะพบว่าเมื่อลดอัตราภาษีลงมาแล้วผู้ผลิตรายเล็กทั้งหลาย แทนที่จะทำให้อัตรากำไรของสุราเพิ่มขึ้นกลับต้องลดราคาลงมาแข่งขันด้วยตนเองและลดราคาเพื่อแข่งกับผู้ผลิตรายใหญ่ ทำให้กำไรต่อหน่วยลดลงจนเพียงเหลือเพียงพออยู่ได้เท่านั้น หรือบางรายไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ต้องหยุดไปเป็นจำนวนมาก

เมื่อมีการเก็บภาษีสรรพสามิตแล้วผู้ผลิตรายใดที่มีรายได้ต่อปีเกินกว่า 1,200,000 บาท จำเป็นต้องเสียภาษีสรรพากรโดยเฉพาะเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ตลอดจนต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ซึ่งในช่วงของประกาศนโยบายออกไปไม่ได้กล่าวถึงในส่วนนี้ทำให้ผู้ผลิตขนาดเล็กในต่างจังหวัดซึ่งมีการศึกษาน้อยหรือส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรไม่ได้มีความเข้าใจในเรื่องการเสียภาษี ทำให้เมื่อผู้ผลิตเข้ามาผลิตแล้วและสรรพากรเข้ามาขอจัดเก็บภาษีสรรพากรเพิ่มทำให้เกิดความไม่พอใจในบางพื้นที่ที่ว่าทำไมถึงเข้ามาจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนตามความเข้าใจของชาวบ้าน ซึ่งคิดว่าเมื่อเสียภาษีอากรแถมปีและค่าใบอนุญาตก็เพียงพอแล้ว ทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นของผู้ผลิตที่เป็นชาวบ้านเกษตรกร

ในประเด็นของภาษีนี้พบว่ากติกาในประกาศกระทรวงตลอดมามุ่งให้ผู้ผลิตเข้ามาในระบบเป็นจำนวนมาก เพื่อเข้ามาก่อน ในส่วนของระบบการจัดการในเรื่องภาษี ซึ่งมีกฎหมายหรือกติกาหลัก อยู่คนละส่วนกันทำให้ผู้ผลิตขนาดเล็กซึ่งที่จริงคือชาวบ้าน

การที่กติกาลูกที่บังคับใช้ทั้งในส่วนภาษีสรรพสามิตและภาษีสรรพากรเพื่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐนั้นแม้ว่าจะนำไปเพื่อสาธารณะ แต่ทว่ากติกาลูกที่บังคับมิได้สร้างความหลากหลายหรือสร้างความยืดหยุ่นที่มีผู้ผลิตที่หลากหลาย อาจก่อให้เกิดการข้อพิพาทระหว่างรัฐและผู้ประกอบการ จนทำให้ผู้ผลิตที่เข้ามาใหม่ไม่สามารถอยู่ได้อย่างยาวนานพอ จนทำให้กติกาลูกที่บังคับนั้นกลายเป็นตัวผลักดันให้ผู้ผลิตขนาดเล็กออกไปจากตลาดในที่สุด

#### 4.4.5 การขนส่งและการขายสุรา

เมื่อผลิตได้เรียบร้อยแล้วก็ต้องทำการขนส่งไปยังร้านค้าต่างๆซึ่งกติกาลูกที่กำกับดูแลคือในส่วนของมาตราที่ 12-23 ในหมวดที่ 3 และ 4 ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ การขนส่งและการขายสุรา ที่มีส่วนสำคัญต่อการที่จะสามารถกระจายสินค้าไปยังแหล่งต่างๆทั้งร้านค้าส่ง ร้านค้าปลีก หรือการตั้งหน้าร้านของตนเองเพื่อจำหน่ายด้วยตนเอง

แต่เดิมก่อนการเปิดเสรีการผลิตการขนส่งสุราเป็นของผู้ผลิตสุรารายใหญ่มีโรงงานไม่กี่สิบโรงทั่วประเทศทำให้สามารถดูแลได้ง่ายและทั่วถึง ตลอดจนช่องทางจัดจำหน่ายแต่เดิมขึ้นกับกลุ่มทุนสุราเกือบทั้งหมดในตลาดทำให้สามารถควบคุมตั้งแต่โรงงานถึงร้านค้าได้ง่าย เมื่อมีการเปิดเสรีการผลิตโรงงานสุรารายขนาดเล็กเปิดเพิ่มมากขึ้นนับพันโรงงานทำให้เป็นปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถออกไปขนส่งสุราได้

ตามปกติการออกไปขนส่งสุราจะออกมาตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ประเภทที่ 1 หรือ ประเภทที่ 2 ที่แต่เดิมต้องให้อธิบดีอนุญาตออกไปได้ โดยมีมาตรา 14 เป็นกติกาลูกที่ห้ามการขนส่งสุราตั้งแต่สิบลิตรขึ้นไปโดยไม่มีใบอนุญาตตลอดจน ห้ามการขนส่งสุราที่ยังไม่เสียภาษีออกจากโรงงาน (มาตรา 13)

เมื่อมีการเปิดเสรีเกิดขึ้นการขนส่งสุรามีปริมาณสูงขึ้นกติกาลูกที่กำกับไม่สามารถทำงานได้เต็มที่นอกจากนี้การขนส่งสุราของผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้เมื่อผลิตเสร็จจำเป็นต้องขายสุราให้ได้เร็วที่สุดเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนต่อไปในกิจการตลอดจนเพื่อใช้หนี้ที่ตนเองได้ลงทุนไป ทำให้มีการขนส่งสุราโดยไม่ได้มีใบอนุญาต โดยช่วงแรกการเปิดเสรีเป็นปัญหาของผู้ผลิตมากที่ไม่ทราบถึงกระบวนการเหล่านี้ นอกจากนี้การขนส่งสุราออกโรงงานแต่ละครั้งต้องไปขอใบอนุญาตขนส่งสุราที่สำนักงานเขตสรรพสามิตตามพื้นที่ต่างๆ ทำให้มีปัญหาเรื่องเสียเวลาเป็นอย่างมากเพราะลูกค้าสั่งสินค้าแล้วต้องไปส่งแต่ก็ต้องมีใบอนุญาตด้วยมิฉะนั้นจะโดนจับปรับตาม โดยมีอัตราโทษคือ ปรับตามปริมาณน้ำสุราที่ขลิตรละ 10 บาท เป็นเศษของลิตรถือเป็น 1 ลิตร<sup>19</sup>

<sup>19</sup> พาเกียรติ สมานบุตร, รวมกฎหมายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493. หน้า 362



เนื่องจากกฎที่เป็นทางการมีอัตราโทษที่ถือว่าสร้างต้นทุนการดำเนินการต่อผู้ผลิตพอสมควรเพราะการขนส่งไปยังร้านค้าส่งตามปกติก็ส่งไม่ต่ำกว่า 10 ลิตรอยู่แล้ว แต่ประเด็นที่อยู่ในความเป็นจริงการขนส่งสุราของผู้ขนส่งรายย่อยหรือเป็นลักษณะเอเยนต์หรือยี่ปั๊วไม่ได้มีใบขนสุราทุกรายนอกจากรายใหญ่ นอกจากนี้การขนส่งสุราของผู้ผลิตสุรารายเล็กชนกันภายในพื้นที่ที่ไม่ไกลมากนักหรือในท้องถิ่น นอกจากผู้ผลิตรายกลางที่ผลิตจำนวนมากพอที่สามารถขนข้ามจังหวัดได้จึงจำเป็นต้องมีเพื่อป้องกันการลักลอบขายสุรากลางทาง

เมื่อกฎที่เป็นทางการไม่ได้สอดคล้องกับสภาพจริงในปัจจุบันจึงได้มีการออก **ประกาศกรมสรรพสามิตที่อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ออกหนังสือสำคัญสำหรับการขนส่งสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนได้** ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทำให้สร้างความสะดวกในการขนส่งสุรามากขึ้น ที่ผู้ผลิตสามารถซื้อใบขนสุราที่สำนักงานสรรพสามิตเป็นเล่มและเขียนใบอนุญาตขนส่งสุราด้วยตนเอง แต่มีปัญหาที่เกิดจากกฎที่เป็นทางการนี้เป็นไปในลักษณะที่การพิจารณาจะต้องเป็นรายๆไป<sup>20</sup> รวมถึงผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ดังกล่าวต้องมีไม่ใช่เป็นผู้ได้รับอนุญาตทำสุรา เว้นแต่ผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตพิจารณาเห็นว่าสามารถควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาตรายนั้นได้

นั่นเป็นประเด็นที่ว่าการใช้ถึงผู้อำนวยการสำนักงานในพื้นที่นั้นๆจำเป็นมากน้อยเพียงใดเพราะในแต่ละพื้นที่ มีผู้ขออนุญาตผลิตสุราเป็นจำนวนมากการพิจารณาว่ารายใดสามารถควบคุมได้จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่เป็นจำนวนมากซึ่งในความเป็นจริงไม่สามารถทำได้นอกจากนี้ผู้ผลิตรายเล็กต้องขอใบอนุญาตขายสุราทั้งประเภทที่ 1-3 โดยเฉพาะประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 โดยมีมาตรา 19 หมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493<sup>21</sup> เป็นตัวกำกับ ดังนั้นผู้ผลิตจึงจำเป็นต้องทำการขอใบอนุญาตการขายสุรา เพราะเป็นการขายน้ำสุรารั้งหนึ่งตั้งแต่สิบลิตรเป็นต้นไปและเป็นการขายสุราที่ทำในราชอาณาจักรครั้งหนึ่งตั้งแต่สิบลิตรเป็นต้นไป<sup>22</sup>

<sup>20</sup> ประกาศกรมสรรพสามิตที่อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ออกหนังสือสำคัญสำหรับการขนส่งสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนได้ ,สำเนา (ดูได้ในภาคผนวก)

<sup>21</sup> ในที่นี้ใบอนุญาตสุราประเภทที่ 1 หมายถึง การขายสุราทุกชนิดครั้งหนึ่งเป็นจำนวนตั้งแต่ สิบลิตรขึ้นไป ประเภทที่ 2 หมายถึง สำหรับการขายสุราที่ทำในราชอาณาจักรครั้งหนึ่งเป็นจำนวนตั้งแต่สิบลิตรขึ้นไป ประเภทที่ 3 หมายถึง การขนสุราทุกชนิดครั้งหนึ่งเป็นจำนวนต่ำกว่า 10 ลิตร

<sup>22</sup> พาเกียรติ สมานบุตร, รวมกฎหมายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, หน้า 7

จากประเด็นดังกล่าวพบว่ากติกามีการแก้ไขเมื่อตลาดสุราเปลี่ยนแปลง แม้จะช่วยเหลือให้ผู้ผลิตรายเล็กสามารถขนส่งสุราได้สะดวกมากขึ้น การจับกุมการขนส่งสุราในระหว่างต้องยอมรับว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้ควบคุมกฎในตลาดสุราด้วยส่วนหนึ่งเป็นจำนวนมากไม่ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงกติกาไปแล้ว การจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงเป็นการจับกุมที่กติกาได้ทำให้ผู้ผลิตได้ประโยชน์แล้วแต่การทำให้เจ้าหน้าที่ส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องในการจับกุมเข้าใจหรือรับทราบถึงกติกาที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

#### 4.5 การบังคับใช้กติกา (Enforcement)

เมื่อสถาบันหรือกติกาได้ออกกฎข้อบังคับออกมาและมีบทลงโทษ ผู้ใช้ตัวสถาบันคือเจ้าหน้าที่กระทำผ่านมาสู่ผู้ปฏิบัติ คือผู้ประกอบการ ทำให้สถาบันมอบหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลตลาด ในตลาดสุราแต่เดิมนั้นเจ้าหน้าที่จะอาศัยอำนาจตามกติกาที่ได้มอบให้ไว้ เพื่อเข้าทำการตรวจค้นและจับกุมผู้ที่ได้กระทำผิดตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ นั่นคือ ผู้ผลิตสุราเถื่อน แต่เมื่อมีการเปิดเสรีการผลิตสุราเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากผู้ผลิตสุราเถื่อนนอกระบบมาเป็นผู้ผลิตจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผู้จดทะเบียนยังคงถูกตรวจค้นและถูกจับปรับอยู่เหมือนเดิมทั้งที่เจ้าสุรระบบตามรัฐต้องการแล้ว

การเข้าสู่ระบบการผลิตตามที่รัฐต้องการนั้นมีเงื่อนไขและคุณสมบัติและต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่มีการออกเอกสารอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อได้รับการอนุญาตให้ผลิตกลับพบว่ายังมีการเข้ามาตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ โดยอาศัยการกล่าวอ้างต่างๆ บ้างว่า "เข้ามาตรวจเพื่อดูว่ายังมีการแอบลักลอบผลิตสุราเถื่อนหรือไม่" หรือ "กระทำถูกต้องตามเงื่อนไขของกติกาหรือไม่" กลายเป็นว่าการขออนุญาตเป็นเพียงการให้เข้ามาในระบบเพื่อสามารถตรวจสอบได้ง่ายมากขึ้นและมีแนวโน้มอาศัยอำนาจในหน้าที่ของตนเองที่ได้รับมอบจากตัวกติกาเพื่อเข้าถึงผลประโยชน์ได้มากขึ้นจากผู้ผลิตรายเล็กในท้องถิ่น

ปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดสุราที่เกิดขึ้นจริงนั้นแม้ว่ากติกาจะมีการแก้ไขจนสามารถทำให้ผู้ผลิตสามารถเข้ามาแข่งขันได้อย่างสะดวกแล้วแต่ทว่าปัญหาที่คงอยู่นั้นยังเป็นไปในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมผู้ผลิตสุราเป็นผู้ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการแข่งขันขึ้นในหลายพื้นที่ดังเช่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง จังหวัดอุบลราชธานี

โดยปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลตลาดสุรานั้นเป็นไปในลักษณะของการนำกติกาที่ควบคุมมาใช้ก่อให้เกิดปัญหากับผู้ผลิตรายใหม่ดังเช่นการนำมาตรา 5 ในพระราชบัญญัติสุรา 2493 มาใช้ ซึ่งในมาตรานี้กล่าวถึง การผลิตสุรา ดังกรณีของผู้ผลิตในจังหวัด

ลำปางประสบปัญหาที่ผ่านมาโดยคุณบุญธรรม ต๊ะเพย นายกสมาคมสุราลำปางได้ระบุถึงชาวบ้านในหลายหมู่บ้านที่ทำการผลิตสุราประสบปัญหาที่เจ้าหน้าที่นำกำลังเข้าตรวจค้นผู้ผลิตที่จดทะเบียนกับกรมสรรพสามิตแล้ว และได้ปรับในข้อหาที่ผลิตสุรามากเกินความจำเป็น<sup>23</sup> และข้อกล่าวหาอื่นๆที่มีผลต่อผู้ผลิตสุรา

ปัญหาเจ้าหน้าที่ที่กระทำต่อผู้ผลิตสุรายุใหม่แบ่งปัญหาออกเป็นได้ 4 ส่วนหลัก ได้แก่

1. การจับผู้จดทะเบียนการผลิตสุราในข้อหาต่างๆ
2. การล่อซื้อเพื่อจับกุม
3. การละเว้นการจับกุมผู้ผลิตสุราเถื่อน
4. การตั้งเงื่อนไขในการซื้ออาคารแสดมปี

จากปัญหาดังกล่าวทั้ง 4 ข้อหลัก พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แสดงออกมาในลักษณะไม่ได้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาแข่งขันมากนัก เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กติกากลับใช้กติกาไปในลักษณะกีดกันผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาในตลาดสุราได้แล้วให้แข่งขันได้ลำบากขึ้น

ในปัญหาดังกล่าวจะพบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปในลักษณะลงพื้นที่และเข้าหาชาวบ้านที่ผลิตสุราโดยตรง ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ที่เข้าทำการจับกุมเมื่อเจ้าหน้าที่เข้าจับกุมนั้นได้อาศัยมาตราเรื่องการทำสุราและการขนสุราเป็นมาตราหลักในการดำเนินคดีแก่ผู้ผลิต (มาตรา 5 และ 13) จากการที่ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารงานสุรานั้นมิได้ระบุในเรื่องบทลงโทษหรือการกระทำผิด จึงจำเป็นต้องนำกฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 มีการระบุโทษนำมาดำเนินคดีแทน ทั้งนี้การที่กติกากลางนั้นมีการระบุโทษของการกระทำผิดชัดเจนในค่าปรับ

การที่กฎหมายแม่นั้นถูกทำขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ.2493นั้นตลาดสุราขณะนั้นยังมิได้มีการพัฒนาเท่าที่ควรทำให้เกิดปัญหาเรื่องกฎหมายที่ใช้ได้ในระยะเวลาหนึ่งได้ แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมิได้ปรับปรุงมากนักถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงครั้งล่าสุดเมื่อ พ.ศ.2534 ซึ่งยังมิได้เปิดเสรีการผลิตสุราแต่อย่างใด ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้นั้นล้าสมัยในกรณีของเวลาของปัจจุบันที่ผู้ผลิตปัจจุบันพัฒนาไปมาก จึงทำให้กลายเป็นตัวที่สร้างปัญหาขึ้นมาเอง

<sup>23</sup> สัมภาษณ์, คุณบุญธรรม ต๊ะเพย นายกสมาคมสุราลำปาง , 26 เมษายน 2548

จากกติกาที่ถูกนำมาใช้ในการกำกับดูแลผู้ผลิตสุราดังที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าเป็นกติกาที่ประกาศออกมาในระยะแรกนั้นเป็นไปเพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะผลิตสุรามีสามารถเข้ามาในตลาดสุราได้สะดวก แล้วจึงมาออกประกาศกรมฯออกมาเพื่อบังคับใช้ที่หลังทำให้เกิดปัญหาที่ผู้ปฏิบัติคือผู้ผลิตเกิดความสับสนว่าเหตุใดช่วงแรกจึงมีได้ออกข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนออกมาในครั้งเดียวในกรณีเรื่องปริมาณและดีกรีสุรา ที่ในระยะแรกไม่มีการระบุไว้ในลักษณะเฉพาะเจาะจงเพียงแต่เป็นกรอบกว้างๆเท่านั้น ดังกรณีของปริมาณบรรจุในช่วงแรกระบุไว้ว่า 150 ซีซี ถึง 625 ซีซี แต่เมื่อผ่านมาระยะหนึ่งกลับระบุว่าต้องผลิตเฉพาะปริมาณบรรจุเฉพาะ 150 ซีซี, 330 ซีซี และ 625 ซีซี ขณะที่ดีกรีสุราถูกบังคับให้ผลิตตามดีกรีที่บังคับในกติกาคือ 28 ดีกรี, 30 ดีกรี, 35 ดีกรี และ 40 ดีกรี (ประกาศกระทรวงฉบับที่ 4)

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้นำกฎหมายที่ยังไม่ได้ปรับปรุงทันสมัยมาใช้จึงกลายเป็นปัญหาว่ากฎหมายลูกที่ประกาศออกมาเป็นประกาศกระทรวงนั้นเมื่อนำมาใช้เมื่อจำเป็นต้องลงโทษก็ต้องลงโทษโดยใช้กฎหมายแม่ หรือกฎหมายแม่ นั้นในบางประการมิได้ส่งเสริมการให้ผลิตสุราอย่างเสรีในกาลปัจจุบัน

ในการจับกุมของเจ้าหน้าที่นั้นเจ้าหน้าที่ยอมได้รับประโยชน์จากการจับกุมอยู่ 2 ทาง คือ การได้รางวัลนำจับร้อยละ 55 ของมูลค่าการจับกุม<sup>24</sup> และการได้ผลงานที่ทำให้บางครั้งกลายเป็นแรงจูงใจเพื่อเป็นแรงกระตุ้นในการจับกุมกลับมาเยือนทำให้การจับกุมที่รุนแรงขึ้นในบางพื้นที่ ตลอดจนการที่ผู้ผลิตเชื่อว่าการที่เจ้าหน้าที่เข้ามาจับกุมเพราะการจับกุมผู้ผลิตที่ได้ใบอนุญาตยอมง่ายกว่าการไปตามจับผู้ผลิตสุราเถื่อน เพราะการไปจับสุราเถื่อนต้องเสี่ยงทั้งการโดนทำร้าย การไปจับกุมแล้วโดนชาวบ้านปิดล้อม การไปจับแล้วไม่พบของกลางไม่พบบุคคลขณะทำการผลิต ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความน่าเชื่อถือของเจ้าหน้าที่

แม้ว่าที่ผ่านมาคดีการจับกุมผู้กระทำผิดเรื่องการผลิตสุราจะมีจำนวนมาก แต่เชื่อได้ว่าส่วนใหญ่ของคดีนั้นเป็นคดีของผู้ผลิตที่ได้รับอนุญาตผลิตสุราที่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามเหตุผลข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว และยังรวมไปถึงสาเหตุที่ว่าแต่เดิมผู้ผลิตสุราเหล่านี้ในอดีตกว่าร้อยละ 80 เคยผลิตสุราเถื่อนมาในอดีต ทำให้ยังมีการแอบผลิตสุราเถื่อนอยู่บ้างและการที่เข้ามาในระบบแล้วยอมทำให้สามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าแต่เดิมที่ไม่รู้ว่าใครผลิตสุราเถื่อนบ้าง

การที่ผู้ผลิตสุราขนาดเล็กนั้นเมื่อเข้ามาผลิตสุราอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วจากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตรายเล็กโดยส่วนใหญ่พบว่าไม่มีผู้ใดอยากกระทำผิดกฎหมาย และการกระทำผิดกฎหมายที่ตนเองได้เข้ามาอยู่ในระบบแล้วย่อมมีความเสี่ยงมากขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ยอมทราบดี

<sup>24</sup> พาเกียรติ สมานบุตร, รวมกฎหมายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 กรุงเทพฯ หน้า 387

ว่าผู้ผลิตสุราในท้องถิ่นที่ต้องเคยผลิตสุรามาก่อนอยู่บ้าง ซึ่งในอดีตชาวบ้านไม่มีสิทธิ์ในการผลิตสุราอยู่แล้ว สิ่งนี้เองย่อมตอบเหตุผลได้ว่าชาวบ้านรู้กระบวนการผลิตสุราได้อย่างไร ถ้าไม่เคยผลิตสุราเดือนมาก่อน ทำให้กลายเป็นถูกเพ่งเล็งจากเจ้าหน้าที่ได้ง่ายมากขึ้น

#### 4.6 สรุปท้ายบท

เมื่อเกิดการเปิดเสรีเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐที่ผูกกีดกันจากภาคประชาชนและภาคสังคมทำให้การเปิดเสรีสุราในครั้งนี้แต่เนื่องจากผู้ผลิตสุรารายเดิมในตลาดมีขนาดใหญ่มากจึงยังมีการปกป้องผู้ผลิตรายเดิมอยู่โดยการใช้นโยบายเปิดเสรีให้เกิดขึ้นแต่กติกาค่าที่ใช้บังคับต่อผู้ผลิตสุรารายใหม่โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตขนาดเล็กหรือในชุมชน

การเข้ามาของผู้ผลิตรายเล็กทั้งหลายตัวกติกาได้เปิดช่องพอสมควรให้สามารถเข้ามาทำการผลิตได้โดยสะดวก แต่เมื่อเข้ามาแล้วกลับพบอุปสรรคเป็นจำนวนมากตั้งแต่เรื่องกระบวนการผลิตได้มีการบังคับเรื่องของแรงม้าเครื่องจักรและกำลังคนเพื่อใช้ในการผลิต ถัดมาก็เกิดการบังคับเรื่องภาชนะบรรจุที่มีการบังคับเวลาการบรรจุ, การควบคุมการบรรจุ รวมไปถึงฉลากที่นำมาติดหรือแม้แต่กรณีของวัตถุดิบ ทำให้กติกาที่บังคับตั้งแต่ออกมาครั้งแรกในช่วงเปิดเสรีและที่ออกมาหลังจากเปิดเสรีไปแล้วได้ระยะหนึ่งกลายเป็นข้ออุปสรรคแก่ผู้ผลิตรายเล็ก

นอกจากกติกาหลักที่ล้าหลังและสร้างปัญหาแก่ผู้ผลิตรายย่อยในรูปของการจับกุมที่ถูกบังคับใช้มาตราเดียวต่อความผิดที่หลากหลายโดยเฉพาะมาตรา 5 ที่ถูกนำมาใช้มากที่สุดเนื่องจากโทษปรับที่สูงที่สุดคือ 5,000 บาทจนกลายเป็นปัญหาต่อผู้ผลิตรายย่อยส่วนใหญ่ขณะเดียวกันในส่วนของกติกาย่อย ได้แก่ประกาศกรมสรรพสามิต ระเบียบต่างๆที่ได้นำมาบังคับใช้ภายหลังที่ออกประกาศกระทรวงมาแล้วได้ไปสร้างอุปสรรคแก่ผู้ผลิตรายย่อยขึ้นมา ในลักษณะที่ชาวบ้านเองยอมรับสภาพที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปริมาณการบรรจุ หรือดีกรีสุราที่ได้มีการระบุไว้อย่างแน่นอน ทำให้สุราที่ชาวบ้านผลิตออกมาเป็นในลักษณะเดียวกับสุราของกลุ่มทุนสุรา การจะทำภาชนะบรรจุที่แตกต่างย่อมมีผลต่อปริมาณบรรจุที่อาจไม่สามารถตรงตามกับปริมาณบรรจุที่ระบุไว้ในประกาศกรมฯได้ จนอาจกลายเป็นความผิดที่ไม่ได้กระทำตามที่กติกาบังคับได้ แม้ว่า การระบุไว้ชัดเจนของดีกรีสุราและปริมาณบรรจุจะทำให้ง่ายในการจัดเก็บภาษี แต่ทว่าเมื่อการระบุดีกรีและปริมาณในลักษณะเดียวกับโรงงานสุรารายใหญ่ยอมทำให้ผู้ผลิตรายเล็กผลิตสุราในลักษณะเดียวกันกับสุราของกลุ่มทุนสุรา ทำให้อุปสรรคในลักษณะดังกล่าวแม้ว่าไม่ได้ทำให้ชาวบ้านที่ผลิตได้รับผลในระยะสั้นแต่ในระยะยาวแล้วผู้ผลิตรายย่อยเองจะไม่สามารถสร้างสินค้าที่เป็นเอกลักษณ์ไม่ว่าจะเป็นภาชนะบรรจุที่ควรจะมีหลายระดับหรือดีกรีมีหลายระดับ

สิ่งหนึ่งที่ทำให้กติกาที่ออกมาบังคับใช้เกิดปัญหา คือ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ ด้วยเหตุว่าแต่เดิมผู้ผลิตรายย่อยส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตสุราเถื่อนมาก่อน การที่ถูกผลักดันเข้าสู่ระบบยอมทำให้ทราบว่าผู้ใดเคยผลิตสุราเถื่อนมาก่อน และการที่เคยผลิตสุราเถื่อนมาก่อนกลายเป็นข้อหนึ่งในการถูกเพ่งเล็งจากเจ้าหน้าที่มากขึ้น ด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่เชื่อว่าผู้ผลิตเหล่านี้อาจจะลักลอบขายสุราเถื่อน ทำให้ผู้ผลิตหลายรายเกิดความระแวงเกิดขึ้น จนนำไปสู่การลักลอบขายหรือลักลอบการผลิตสุรานอกกติกาจริงแม้ว่าจะจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเนื่องจากการถูกจับดำเนินคดีและเสียค่าปรับในอัตราสูงจนการผลิตในระบบไม่สามารถเลี้ยงตนเองให้อยู่รอดจนต้องแอบลักลอบผลิตนอกระบบแทน

การที่กติกาหลักคือ พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 และกติการองได้แก่ประกาศกระทรวงฯ, ประกาศกรมฯ, ระเบียบกรมฯ ได้ไปสร้างอุปสรรคแก่ผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาในตลาดสุราแล้ว ขณะเดียวกันกติกาที่ออกมาบังคับหลังการเปิดเสรีไม่ได้ไปบังคับกับกลุ่มทุนสุรา หรือมีกติกาใดมาบังคับกับกลุ่มทุนสุราเพื่อให้สอดคล้องหรือไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้กลุ่มทุนสุราเองกลับไม่ได้รับผลกระทบจากกติกาใดๆของการเปิดเสรีสุรากลั่น นอกจากนั้นการเปิดเสรีสุรากลั่นไม่ได้ทำให้ผู้ผลิตรายใหญ่เสียส่วนแบ่งทางการตลาดมากนัก ส่วนหนึ่งสาเหตุมาจากผู้ผลิตรายย่อยที่เข้ามาใหม่มีขนาดเล็กจนเกินไปจนไม่สามารถเข้ามาแข่งขันกับรายใหญ่ และอีกส่วนหนึ่งมาจากนโยบายรัฐที่ออกมาไม่ได้สร้างความต่อเนื่องหรือการสร้างความจริงจังในการเปิดเสรีทำให้แทนที่ผู้ผลิตรายเล็กจะสามารถหาที่ยืนในตลาดสุราได้อย่างยั่งยืนกลับต้องเลิกกิจการ, หยุดการผลิต ไปเป็นจำนวนมาก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### ตลาดสุราชุมชนหลังการเปิดเสรี

ด้วยตลาดสุราชาวถูกผูกขาดโดยนายทุนเพียงกลุ่มเดียวมาตลอดจนทำให้สุราพื้นบ้านที่ สืบทอดกันมายาวนานถูกทำให้กลายเป็นสุราเถื่อน โดยรัฐมองว่าสุราที่ไม่ได้ผลิตภายใต้ระบบ สัมปทานเป็นสุรานอกกฎหมายมีผลให้ชาวบ้านต้องหลบซ่อนการผลิตจากเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งที่สุรา ถือว่าเป็นวิถีชีวิตส่วนหนึ่งของชาวบ้าน แต่การที่สุราถูกผูกขาดทำให้การสืบทอดสูตรการผลิตและ กระบวนการผลิตสุราที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งมีเอกลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ที่ต้องสูญหายไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้มีการสร้างภาพลักษณ์ของสุราพื้นบ้านจนน่ากลัวในรูปแบบ ต่างๆ เช่น ดื่มเหล้าชาวบ้านแล้วจะตาย หรือเหล้าชาวบ้านใส่ยาฆ่าแมลง สิ่งเหล่านี้ถูกสร้างภาพ โดยรัฐและกลุ่มสุรามาตลอด จึงทำให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นของกลุ่มผู้ผลิตสุราพื้นบ้านขึ้นมาเพื่อ ต้องการให้รัฐมองความเป็นจริงว่าสุราพื้นบ้านนั้นไม่ได้เป็นเช่นนั้นแต่เป็นเอกลักษณ์และวิถีชีวิต อย่างแท้จริง โดยกระบวนการต่อสู้ของสุราพื้นบ้านเกิดขึ้นมาได้เป็นระยะเวลาพอสมควร ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงหลัก ดังนี้

#### 5.1 กระบวนการต่อสู้ก่อนเปิดเสรีการผลิตสุรากลั่น

การต่อสู้ของผู้ผลิตสุราพื้นบ้านเพื่อได้สิทธิในการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นผ่านการต่อสู้ เรียกร้องมายาวนานและหนักหน่วง ย้อนหลังไปปี 2537 เจ้าหน้าที่สรรพสามิตและกำลัง ทหารบกอุดรดิตต์และเจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้าปราบปรามผู้ผลิตสาโทในจังหวัดแพร่ ครั้งที่สองเกิดขึ้น ในปี 2543 เจ้าหน้าที่นำกำลังเข้าตรวจค้นชาวบ้าน 10 อำเภอในจังหวัดเชียงรายตลอดจนการ ตรวจค้นกลุ่มแม่บ้านผลิตไวน์ในจังหวัดน่านจนเกิดการประท้วงของชาวบ้านและล้อมกรอบ เจ้าหน้าที่ให้มีการปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับอย่างไม่มีเงื่อนไข<sup>1</sup>

การเคลื่อนไหวของชาวบ้านที่ถูกกดดันจากภาครัฐในรูปแบบต่างๆ จนนำไปสู่การเปิด ประเด็นเหล้าพื้นบ้านในเวทีสาธารณะโดยมีกลุ่มเคลื่อนไหวที่สำคัญคือ เครือข่ายเกษตรกรรม ทางเลือกทั้ง 4 ภาค โดยอาศัยกรอบรัฐธรรมนูญมาตรา 46 ว่าด้วย “บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น

<sup>1</sup> สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์. คลื่นขบวนการชาวบ้านในสังคมไทย เนชั่นสุดสัปดาห์ 10,505 (4-10 ก.พ. 2545) หน้า 25

ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน” ต่อมาได้จัดงานมหกรรมเหล่าฟ้าบ้านอีสานเพื่อการพึ่งตัวเองครั้งที่ 1 ในวันที่ 9-10 ธันวาคม 2543 ขึ้นโดยเครือข่ายภูมิปัญญาพื้นบ้านอีสาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรวมตัวปกป้องภูมิปัญญาการผลิตเหล่าฟ้าบ้านภาคอีสาน และต้องการให้รัฐบาลชุดใหม่กำหนดนโยบายที่ชัดเจน ในขณะที่การจับกุมในช่วงปี2543-2544 ยังคงมีการจับกุมผู้ผลิตสุราพื้นบ้านไปทั่วทุกภาคโดยเฉพาะภาคอีสานและภาคเหนือ และได้มีการดำเนินการตอบโต้โดยใช้การชุมนุมล้อมกดดันต่อเจ้าหน้าที่รัฐให้ปล่อยตัวชาวบ้าน และได้มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มและเครือข่ายต่างๆ เพิ่มมากขึ้นเพื่อจะผลักดันนโยบายสุราเสรีให้เกิดขึ้น จนในที่สุดวันที่ 10 มีนาคม 2544 ได้มีการจัดตั้ง **เครือข่ายเหล่าฟ้าบ้านแห่งประเทศไทย (คสท.)** ขึ้นมา

หลังจากการจัดตั้งเครือข่ายเหล่าฟ้าบ้านฯ ขึ้นมาก็ได้มีกิจกรรมต่างๆ ขึ้นมาเพื่อต้องการให้สังคมรับรู้ประเด็นการเปิดเสรีสุราไม่ว่าจะเป็นการจัดมหกรรมสุราพื้นบ้านหมุนเวียนไปตามภาคต่างๆ พร้อมไปกับกดดันรัฐโดยช่องทางต่างๆ เริ่มตั้งแต่ การส่งหนังสือผ่านนายกสภาทนายความเรื่องขอให้เป็นตัวแทนฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493ขัดรัฐธรรมนูญ 2540 หรือไม่ ในปี2544 นอกจากนี้เครือข่ายฯลงชื่อ 5 หมื่นรายชื่อเพื่อร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งและจำหน่ายเหล่าฟ้าบ้าน หรือกฎหมายเหล้าฉบับประชาชนต่อประธานสภาเพื่อต้องการใช้แทน พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 รวมไปถึงการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนกฎต่างๆ ที่กีดกันและขัดขวางสิทธิการทำสุราของประชาชน<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังทำหนังสือถึง 3 หน่วยงานได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลปกครอง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในเรื่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540หรือไม่<sup>3</sup>

ในส่วนของภาครัฐจากการได้รับแรงกดดันจากภาคประชาชนผ่านเครือข่ายสุราพื้นบ้านและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2544 จนต่อมาได้มีความเคลื่อนไหวของรัฐโดยการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามแก้ไขปัญหาของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ โดยมีพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยปัญหาสุราพื้นบ้านได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาเหล่าฟ้าบ้าน โดยมี ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะอนุกรรมการ จากการจัดตั้งคณะอนุกรรมการสุดท้ายผลที่ตามมาคือ การเปิดเสรีการผลิตสุราที่ได้ออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 21 มกราคม 2546 ที่มีผลให้สุรากลั่นชุมชนได้เกิดขึ้นมาอย่างแท้จริง

<sup>2</sup> ธวัชชัย จารนัย. ปลดแอกเหล่าฟ้าบ้านภูมิปัญญาสายพันธุ์ไทย. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 49.14 (30ส.ค.- 5ก.ย.45) หน้า 18

<sup>3</sup> จันทรา ธนะวัฒน์วงศ์. การเมืองเรื่องเหล้า:กรณีศึกษาเครือข่ายเหล่าฟ้าบ้านแห่งประเทศไทย. ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 52-53 , 2545.



## 5.2 กระบวนการต่อสู้หลังเปิดเสรีการผลิตสุรากลั่น

การเปิดเสรีสุรากลั่นได้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2541 ภายหลังจากการมีมติการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราแต่ทว่าเป็นการเปิดสำหรับนายทุนที่มีศักยภาพมากพอเท่านั้น เนื่องจากเงื่อนไขของการขออนุญาตต้องเป็นลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 250 ไร่และกำลังการผลิตขั้นต่ำต่อวันอยู่ที่ 90,000 ลิตร ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคของผู้ผลิตขนาดเล็กทั้งหลาย จนเมื่อรัฐบาลในยุคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมรายย่อย และมีการกดดันจากภาคสังคมผ่านเครือข่ายสุราร้านบ้านและองค์กรภาคประชาชนเป็นจำนวนมาก จนมีการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นผ่านมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 มกราคม 2546 เกิดขึ้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นของชุมชนเต็มรูปแบบ

หลังจากการเปิดเสรีสุรากลั่นเกิดขึ้นยังพบว่ามีกระบวนการเคลื่อนไหวในภาคประชาชนของผู้ผลิตรายเล็กเป็นจำนวนมาก อันเนื่องจากปัญหาของกติกาต่างๆ ที่กำกับดูแลตลอดจนเจ้าหน้าที่และผู้ผลิตรายเดิม โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวออกมาในรูปของการชุมนุมในพื้นที่ต่างๆ โดยมีการชุมนุมครั้งสำคัญอยู่ 2 ช่วง ได้แก่ ครั้งแรกเป็นการชุมนุมในวันที่ 9 กันยายน 2547 ที่ทำการชุมนุม ณ พระบรมรูปทรงม้าและได้ไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อยื่นข้อเสนอขอให้ชะลอการใช้คำสั่งของกรมสรรพสามิตในการทำโครงการปลอดสุราเถื่อนซึ่งจะทำให้เกิดการจับกุมผู้ผลิตสุรารายเล็กเป็นจำนวนมากได้ โดยคำสั่งดังกล่าวสามารถสั่งปิดโรงงานได้เลยถ้าผู้ใดกระทำความผิดประกาศกระทรวงฯ หรือ พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 ซึ่งสุดท้ายแล้วคำสั่งดังกล่าวก็ถูกชะลอไปในที่สุด และการชุมนุมครั้งใหญ่ อีกครั้งหนึ่ง คือ 21 กันยายน 2548 ในการมาชุมนุมในครั้งที่สองนี้ได้มีการเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อกระทรวงการคลังไว้ 9 ข้อ ได้แก่ (1) เรื่องปัญหาภาชนะบรรจุแบบขวดจิ๋วหรือขนาดบรรจุ 150 ซีซี ที่ต้องการให้ขยายเวลาออกไปอีก 1 ปีเนื่องจากผู้ผลิตโดยมากยังมีวัตถุดิบในการผลิตส่วนนี้เป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นฉลาก, ขวด, ฝา (2) ขออนุญาตย้ายน้ำสุราระหว่างโรงงานสุรารายเล็กด้วยกัน (3) ขอลดอากรสุรารายเล็กที่ผลิตจากธัญพืช ยกเว้นกากน้ำตาล (4) ขอแก้ไขปัญหามาชีซ่าซ้อนจากมูลค่าอากรสุราที่เก็บจากผู้ประกอบการ (5) ขออนุญาตจำหน่ายสุราสมุนไพร (เหล้ายาแดง) (6) ขอแก้ไขเกณฑ์การตั้งโรงงานสุราพิเศษและสุราปรุงพิเศษระดับกลาง (7) ขออนุญาตผลิตเอทานอลตั้งต้น และเอทานอลบริสุทธิ์ในระดับชุมชน (8) จัดตั้งกองทุนลดผลกระทบจากการประกอบสุรารายเล็ก และ (9) กำกับและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอย่างเข้มงวด<sup>4</sup> จากข้อเสนอทั้ง 9 ข้อนี้ไม่ได้มีการตอบสนองใดๆจากรัฐทำให้ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้รับการแก้ไขใดๆมีผลต่อผู้ประกอบการรายเล็กหรือในชุมชนต่างลุ่มเล็กกิจการเพิ่มขึ้นไปอีกเป็นจำนวนมาก

<sup>4</sup>บรรณารักษ์. บุคคลล้งร้องแก้ปัญหามสุรารายเล็ก. [Online] คมชัดลึก แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.com> [22 พฤษภาคม 2547]

### 5.3 สภาพตลาดสุราชุมชนหลังเปิดเสรี

เนื่องจากแต่ก่อนผู้ผลิตสุราทั่วประเทศที่เป็นชาวบ้าน เป็นผู้ผลิตสุรานอกระบบทั้งสิ้น มีการผลิตอย่างผิดกฎหมายมาอย่างยาวนาน เกิดการลุกขึ้นสู้ในบางครั้งและเกิดการจัดตั้งเวทีเพื่อการขอให้รัฐเปิดให้ใบอนุญาตในการผลิต ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน

หลังจากการเปิดอนุญาตผลิตสุราชาวอย่างถูกกฎหมายขึ้นตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา พบว่าผู้ผลิตได้เข้ามาสู่ในระบบการขออนุญาตจากทางราชการเป็นจำนวนมาก นับได้ถึงกว่า 6,258 ราย กระจายไปทั่วทุกภาคโดยจะมีจำนวนมากอยู่ใน 2 ภาคหลัก คือ ภาคเหนือ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะมีผู้ผลิตในอยู่ภาคละ 3,170 และ 1,689 ตามลำดับ

การที่มีผู้ผลิตเข้ามาเป็นจำนวนมากส่วนหนึ่งมาจากภาครัฐเองที่ได้เปิดโอกาส และเปิดเงื่อนไขที่สะดวกในการเข้ามาขออนุญาต ทำให้จำนวนผู้เข้ามาจดทะเบียนขออนุญาตผลิตสุราในปี 2546 ซึ่งเป็นปีแรกของการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราระดับชุมชนมีเข้ามาถึง 5,202 รายโดยทั้งหมดเข้ามาในช่วงระยะเวลาเพียง 1ปีเท่านั้นหลังจากเปิดอนุญาตการผลิต แสดงถึงว่า ตลาดสุราเป็นตลาดที่ผู้ผลิตสุรขนาดเล็กรวมมีการผลิตในลักษณะของชุมชนหมู่บ้านส่วนใหญ่ต้องการอย่างมากและเป็นเวลาที่ยาวนาน ซึ่งแต่เดิมตลาดสุราตกอยู่กับกลุ่มทุนสุราผูกขาดสัมปทานจากภาครัฐเท่านั้นที่มีสิทธิ์ ตลอดจนการที่มีขออนุญาตเป็นจำนวนมากเช่นนี้แสดงถึงว่า ผู้ผลิตเหล่านี้ย่อมมีความรู้พอที่จะสามารถผลิตสุราได้ในจำนวนมากพอที่จะผลิตไปเพื่อขาย

เมื่อมีการเปิดเสรีการผลิตขึ้นย่อมทำให้สภาพตลาดจากตลาดแบบกึ่งผูกขาดที่เป็นผู้ผลิตเพียงไม่กี่รายในตลาด มาเป็นตลาดผู้แข่งขันมากมาย ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น โดยผู้ผลิตรายเดิมยังคงเป็นผู้นำตลาดจนสามารถชี้นำตลาดในลักษณะสร้างภาวะการแข่งขันที่รุนแรงรวมทั้งการแข่งขันกันเองภายในตลาดผู้ผลิตรายใหม่ที่เกิดขึ้น ทำให้ตลาดที่เกิดขึ้นมาใหม่เกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ย่อมส่งผลต่อโครงสร้างตลาดที่ผู้ผลิตรายใหญ่เดิมนั้นเป็นผู้ที่สามารถควบคุมหรือครอบงำตลาดได้ทั้งหมดโดยเฉพาะตลาดสุราชาวที่เป็นตลาดผูกขาดเพราะเป็นผู้ผลิตเพียงรายเดียวในตลาด ซึ่งแม้ว่าจะมีผู้ผลิตสุราเถื่อนในตลาดก็ตามแต่ทว่าผู้ผลิตเหล่านี้อยู่นอกระบบของตลาดที่ถูกกฎหมายทำให้เป็นการแข่งขันนอกระบบไป

เมื่อตลาดเป็นตลาดผู้ผลิตมากมายแล้วย่อมส่งผลต่อกรกีดกันจากผู้ผลิตรายเดิมที่แม้ว่าจะเกิดการแข่งขันที่มากขึ้นแต่ถ้าวัดขนาดองค์กรที่มีขนาดใหญ่แล้วย่อมพบว่ายังคงความสามารถควบคุมตลาด โดยสามารถพบได้จากการที่ผู้ผลิตสุรารายเล็กต้องประสบปัญหาต่างๆที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตเหล่านี้ ซึ่งผู้ผลิตเหล่านี้กล่าวถึงกลุ่มทุนสุรารายเดิมในตลาดมีพฤติกรรมในการกีดขวางหรือสร้างอุปสรรคบางสิ่งบางอย่างให้เกิดขึ้นในตลาดที่จะส่งผลต่อผู้ผลิตสุรขนาดเล็กรวมเกิดใหม่เหล่านี้ให้ประสบเพื่อทำให้ประสบปัญหาที่จะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันในตลาด

ผู้ผลิตที่เข้ามานั้นพบว่ามีความสามารถพอจะผลิตสุราอยู่แล้วเนื่องจากโดยแต่เดิมผลิตสุรารู้นอกระบบกันตลอด โดยผลิตกันเพื่อการบริโภคกันในหมู่บ้าน ชุมชน หรือการบริโภคในครัวเรือนตามฤดูกาลช่วงเทศกาลงานประเพณีเท่านั้นหรืออาจมีบ้างที่ผลิตเพื่อแอบขายแก่พื้นที่ข้างเคียง เมื่อผู้ผลิตเหล่านี้เข้ามาจะเบียนใบอนุญาตย่อมทำให้เกิดการแข่งขันกันในพื้นที่เองจนถึงต่างพื้นที่เริ่มตั้งแต่พื้นที่ใกล้เคียงจนถึงพื้นที่ที่ไกลจากที่ตัวเองผลิตอยู่ จนไปทั่วประเทศ นั่นทำให้การแข่งขันที่มีอยู่ดูเดือดเป็นอย่างมากและเมื่อรวมผู้ผลิตรายใหญ่ในตลาดแล้วยิ่งเป็นตัวเร่งให้การแข่งขันมีมากขึ้นตามไปด้วย

จากการแข่งขันในตลาดสุราหลังเปิดเสรีการผลิต ได้ทำให้ผู้ที่อยู่ในตลาดสุรามาดำเนินการจำเป็นต้องรักษาส่วนแบ่งทางการตลาดหรือการเป็นผู้นำตลาดไว้ให้ได้ ตลอดจนผู้ที่เข้ามาใหม่ต้องแข่งขันกันเอง เพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ในการตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างมาก เมื่อเกิดการแข่งขันที่รุนแรงย่อมนำไปสู่การล้มหายตายจากของผู้ผลิตที่เข้ามาใหม่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ขณะเดียวกันการเปิดเสรีมิใช่ผู้ใดจะสามารถกระทำการผลิตและจำหน่ายได้อย่างเสรีแต่จำเป็นต้องมีกรอบกติกาหรือกฎหมายเพื่อการกำหนดเงื่อนไขของผู้ที่เข้ามาผลิตเพื่อให้ได้ตามเกณฑ์ที่ทางรัฐต้องการโดยกรอบของการเปิดสุราเสรีสามารถแบ่งออกเป็นเกณฑ์หลักๆได้ 4 ส่วนได้แก่

- (1) ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือกรมสรรพสามิต
- (2) การผลิตต้องได้มาตรฐาน ตามมาตรฐานการผลิตสุรากลั่นชุมชนของกรมสรรพสามิต และกรมโรงงานอุตสาหกรรม
- (3) ต้องมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีคือ ตามมาตรฐานของกรมควบคุมมลพิษโดยเฉพาะเรื่องน้ำเสีย
- (4) ต้องเสียภาษีที่ถูกต้อง โดยเฉพาะภาษีอากรแสตมป์สุรา

#### 5.4 พฤติกรรมตลาดสุราหลังเปิดเสรี

ตลาดสุราเดิมมีผู้เล่นในตลาดเพียงไม่กี่รายและได้มีการจับกลุ่มกันร่วมกันผลิตสุราออกมาขายโดยเฉพาะสุราราวซึ่งเป็นสุราที่มีการบริโภคอยู่ทั่วประเทศ มุ่งเจาะกลุ่มผู้ใช้แรงงานทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม ก่อสร้าง กลุ่มเหล่านี้เป็นฐานการบริโภคสุราราว ทำให้ผู้ผลิตสุราราวขนาดเล็กที่สามารถผลิตสุราราวได้อย่างง่ายดายและราคาถูกสามารถเป็นคู่แข่งได้อย่างไม่ต้องสงสัย

เมื่อผู้ผลิตขนาดเล็กเหล่านี้ทำการผลิตสุราที่แต่เดิมผลิตสุราราวอยู่นอกอยู่แล้วและเป็นคู่แข่งที่อยู่นอกระบบด้วยทำให้ยอมทำให้แข่งขันกันเป็นไปลำบาก เพราะฝั่งหนึ่งอยู่ในระบบอีกฝั่งอยู่นอกระบบ จนทำให้สมัยหนึ่งที่โรงงานสุราต้องให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปช่วยจับกุม เพราะมีการผลิตเป็นจำนวนมากในหลายพื้นที่

หลังจากที่ให้ผู้ผลิตเหล่านี้จากเดิมเคยอยู่นอกระบบเข้ามายอมทำให้ผู้ผลิตรายเดิมในตลาดสามารถสร้างความได้เปรียบ เพราะเมื่อมาอยู่ในระบบเดียวกันจำเป็นต้องขึ้นกับกติกาเดียวกันแม้จะรายละเอียดแตกต่างบ้างก็ตาม แต่ทว่าในระบบนั้นผู้ผลิตรายเดิมเป็นผู้ควบคุมวัตถุดิบแทบจะทั้งหมด ตลอดจนผู้ผลิตรายเดิมในตลาดมีปฏิสัมพันธ์กับทางภาครัฐมายาวนาน เข้าใจในระบบมายาวนาน ย่อมทำให้ได้เปรียบแก่ผู้เข้ามาใหม่อยู่พอสมควร

กลยุทธ์การแข่งขันเกิดขึ้นเพื่อสร้างความได้เปรียบในตลาดสุราของผู้ผลิตรายใหญ่เพื่อมุ่งในการรักษาฐานของผู้บริโภคเอาไว้ในสัดส่วนที่สูงหรือการรักษาส่วนแบ่งทางการตลาด (Market Share) เอาไว้ให้ได้มากที่สุดของผู้ประกอบการธุรกิจสุรารายใหญ่ที่นำมาสู่การสร้างกำแพงกีดขวางหรืออุปสรรคต่อผู้ประกอบการที่ผลิตสุรารายเล็กในตลาดสุราเสรี โดยทำการศึกษาผ่านกลยุทธ์การแข่งขันต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) ราคา
- (2) ผลิตภัณฑ์
- (3) ช่องทางจัดจำหน่าย
- (4) การเข้าครอบครองกิจการคู่แข่ง
- (5) การโฆษณาและประชาสัมพันธ์

#### 5.4.1 กลยุทธ์ทางด้านราคา (Price Strategy)

จากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตขนาดเล็กใน 3 จังหวัดที่ผ่านมา พบว่าโรงงานสุราขนาดใหญ่มีการผลิตสุราขาวออกมาและเมื่อนำมาส่งขายได้ใช้การลดราคาอย่างรุนแรงหรือการตีพิมพ์ราคา (Dumping) ลงมามากๆ เพื่อลงมาแข่งขันกับสุราชุมชนได้ โดยราคาที่มีการลดลงมานั้นบางพื้นที่ เช่น จังหวัดอุบลราชธานี มีการลดราคาทั้งขวดใหญ่ ขวดกลางและขวดเล็กลงมาถึง 10 บาท ถือได้ว่าเป็นการลดราคาตัดคู่แข่งได้เป็นอย่างมาก<sup>5</sup> โดยสุราขาว 40 ดีกรี ขนาด 625 ซีซี จากราคาส่งให้ยี่ปี่วที่ 65 บาท (2545) พอในปี 2546 ทำการลดราคาส่งของยี่ปี่วลงมาเป็น 48 บาทเมื่อมาถึงผู้ขายปลีกหรือชาบิว อยู่ที่ราคา 52 บาท เพื่อสามารถขายในราคาขวดละ 60บาทได้ ขณะที่ขวดกลางลดราคาลงมาที่ 24-25 บาทจากเดิมราคา 34 บาท และเมื่อถึงผู้ขายปลีกอยู่ที่ราคา 27 บาท ส่วนต่างระหว่างสุราชุมชนกับโรงงานสุรารายใหญ่ลดลงมาก โดยราคาสุราชุมชนที่ส่งให้แก่ยี่ปี่วอยู่ที่ 45บาทในขนาด 625 ซีซี ขายปลีกไปอยู่ที่ 50 บาท ดังตารางที่ 5.1

<sup>5</sup> สัมภาษณ์, นายหา อุตะมะ สหกรณ์เดชอุดม จ.อุบลราชธานี ,26 เมษายน 2548

นอกจากนี้ในตาราง 5.1 พบว่าการลดราคาลงของสุราขาว 40 ดีกรีที่ลงมาเกือบ 10 บาท เพื่อมาแข่งขันกับสุราชุมชนที่มีดีกรีเดียวกันและต่อมาปี 2547 ลดราคาลงมาในระดับเดียวกันหรือถูกกว่าในบางพื้นที่ ทำให้ราคาของสุราชุมชนจำเป็นต้องลดราคาตามลงมาเพื่อให้แข่งขันกับผู้ผลิตรายใหญ่ ปัจจัยหนึ่งในการเลือกที่จะซื้อสุราขาวของชาวบ้านปัจจัยเรื่องราคามีผลอย่างมากในการตัดสินใจ ดังนั้นเมื่อราคาสุราขาวของโรงใหญ่ลดลงมาก็จำเป็นต้องลดลงมาเช่นเดียวกันเพื่อให้ผู้บริโภคที่หันมาดื่มสุราชุมชนยังไม่กลับไปบริโภคสุราของโรงใหญ่ในทันที ไม่เช่นนั้นจะทำให้ลูกค้าจำนวนมากหันไปดื่มสุราขาวของโรงใหญ่ทันทีเพราะคุ้นเคยในเรื่องรสชาติและมั่นใจในคุณภาพอยู่แล้ว

ตาราง 5.1 : เปรียบเทียบราคาสุราขาว 35 และ 40 ดีกรีของสุราโรงใหญ่และสุราชุมชนและราคาเบียร์ ณ ร้านค้าปลีก ในช่วงปี 2543-2548

(หน่วย : บาท)

ปี	ราคาสุราชุมชน 40ดีกรี (ราคาปลีก)	ราคาสุราขาว40ดีกรี (ราคาปลีก)	ราคาสุราขาว35ดีกรี (ราคาปลีก)	ราคาเบียร์ช้าง (ราคาปลีก)
2543	ช่วงเวลานี้ยังไม่มีผู้ผลิต	n.a	56-60	33.33
2544	รายย่อยเข้าสู่ตลาด	n.a	65	33.33
2545		65-70	60	35
2546*	55	58-60	48	30
2547*	50-55	50-55	50	35
2548*	49-51	55-60	55	35

ที่มา : เดือนเด่นและคณะ ,โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาดเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก และการสัมภาษณร้านค้าปลีกในช่วงปี 2545 – 2547

หมายเหตุ : \* ผู้ผลิตสุรารายย่อยสามารถเข้าสู่ตลาดสุราได้แล้ว

การที่ราคาสุราขาวลดลงอย่างมากในระหว่างปี 2546 -2547 ที่เป็นช่วงการเปิดเสรีสุราในระยะแรกพบว่ามีปัจจัยหลักอยู่ 4 ประการที่ทำให้ราคาสุราขาวลดลงมา

**ปัจจัยแรก** ต้นทุนของการผลิตสุรารายใหญ่ส่วนหลัก คือกากน้ำตาลได้มีราคาลดลง โดยในช่วงปี 2546 ราคาอยู่ที่ 1,490 บาทต่อตัน แต่ปี 2547 ราคาลดลงมาที่ 996บาทต่อตัน และปี 48 ราคาอยู่ที่ 2,280 บาทต่อตัน (ราคา 6 เดือนแรก)<sup>6</sup> ขณะที่ต้นทุนของผู้ผลิตรายย่อย ณ

<sup>6</sup> บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน). ร่างหนังสือชี้ชวนการลงทุน สำหรับการเสนอขายต่อประชาชนทั่วไปและผู้ซื้อหลักทรัพย์เบื้องต้นในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. หน้า 60 , 2548.

ปี 2548 อยู่ที่ 9,500 บาท (ราคาข้าวเหนียวหัก 3) และรายได้ใช้กากน้ำตาลต้นทุนอยู่ที่ 4,800 บาท ต่อตัน (ปี2548) ด้วยราคาต้นทุนที่แตกต่างกันมากมีผลต่อการลดราคาลงมาแข่งขันในตลาดสุรา

**ปัจจัยที่สอง** มาจากการลดภาษีสรรพสามิต สุรากลั่นชนิดสุราราว โดยลดอัตราภาษีตามมูลค่าลงจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 25 และตามปริมาณจากร้อยละ 100 เหลือ ร้อยละ 70 แห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ ทำให้ต้นทุนสุราราวของโรงงานสามารถลดได้อีกถึง ร้อยละ 30 มีผลทำให้ราคาช่วงปี 46 ลดต่ำลงมา

**ปัจจัยที่สาม** คือ การพุ่งเบียร์ข้างกับสุราราวได้ยกเลิกออกไปทำให้สุราราวไม่ต้องแบกรับภาระของราคาเบียร์ข้างอีกต่อไป ทำให้ราคาสุราราวสามารถลดลงมาเป็นอย่างมาก เพียง 2 ปีคือ 45-47 ราคาลดลงมาถึง 20 บาท และยังสามารถขายได้จำนวนมากเช่นเดิมสัดส่วนการครองตลาดของสุราราวยังสูงอยู่ แม้คู่แข่งคือสุราชุมชนจะใช้ราคาต่ำเป็นตัวสร้างแรงจูงใจการซื้อของผู้ดื่มทั้งหลายก็ตาม

**ปัจจัยที่สี่** จากผู้ผลิตรายย่อยที่ผลิตสุราราวออกมาจำหน่ายและใช้ราคาเป็นตัวดึงดูดลูกค้าที่ดื่มสุราราวรายใหญ่หันมาดื่มสุราราวบ้านแทน ทำให้ผู้ผลิตรายใหญ่ต้องมาใช้การลดราคามาแข่งขันกับผู้ผลิตรายย่อย

จากการที่มีสินค้าที่หลากหลายกว่าของกลุ่มสุรารายใหญ่จึงสามารถกระจายกำไรไปในสินค้าตัวอื่นได้ รวมทั้งต้นทุนต่อหน่วยย่อมมีต่ำกว่าจากวัตถุดิบที่ได้สต็อกไว้ก่อนการเปิดเสรีไม่ว่าจะเป็น หัวเชื้อสุรา ยีสต์เพื่อหมักกากน้ำตาล วัตถุดิบส่วนนี้เสียภาษีในอัตราเดิม รวมถึงการลดภาษีสรรพสามิตที่ลดลงมาในช่วงเวลาการเปิดเสรีปี 2547 ทำให้แม้ลดราคาลงมาย่อมไม่มีผลกระทบแต่อย่างใดต่อกลุ่มทุนสุรารวมไปถึงเงินทุนมหาศาลของกลุ่มทุนสุรารายย่อยสร้างความได้เปรียบในเรื่องระยะเวลาการลดราคาให้นานมากพอจะทำให้ผู้ผลิตรายเล็กแข่งขันไม่ได้เพราะสุราชุมชนมีต้นทุนสูงกว่าจากราคาวัตถุดิบ สินค้าไม่มีความหลากหลาย ตลอดจนทุนที่น้อยกว่ามากมีผลให้ไม่สามารถรองรับกลยุทธ์เรื่องราคาได้นานพอ ขณะที่ภาษีซึ่งออกมาในช่วงปี 2547 เพื่อรองรับการแข่งขันเสรีมากขึ้นกลับไปเอื้อให้ผู้ผลิตรายใหญ่มากกว่า เมื่อผู้ผลิตรายใหญ่มาใช้กลยุทธ์ราคามาแข่งขันกันในตลาด มีผลให้ผู้ผลิตรายเล็กต้องนำกลยุทธ์ราคามาแข่งขันกลับเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ ทำให้กำไรของผู้ผลิตรายเล็กลดลงตามไปด้วยจนกลายเป็นกำไรที่ได้มาไม่คุ้มกับการลงทุนจนนำไปสู่การล้มหายไปของผู้ผลิตรายย่อยในตลาด

เมื่อราคาเข้ามาอยู่ในระดับใกล้เคียงกันมากๆ หรือระดับเดียวกันในบางพื้นที่เนื่องจากต้นทุนสุราชุมชนของแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากัน มีผลให้ผู้บริโภคเดิมเชื่อว่าสุราโรงงานใหญ่มีคุณภาพดีกว่าจึงหันไปดื่มสุราโรงใหญ่แทนสุราชุมชนแม้ว่าราคาจะถูกกว่าก็ตาม การที่ราคาสุราโรงใหญ่สามารถลดลงมาในระดับเดียวกันได้เนื่องมาจากต้นทุนส่วนหนึ่งที่ต่ำกว่าแล้ว

การลดราคาของรายใหญ่มีผลให้ฝั่งผู้ผลิตรายย่อยที่มีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าจำเป็นต้องใช้การตัดราคาเพื่อให้ยังคงสามารถขายสินค้าได้อยู่ ด้วยการแข่งขันกันทางด้านราคาอาศัยเงินทุนที่ตนเองสามารถรับภาระไว้ได้เพราะการลดราคาคือการลดกำไรที่ควรได้ลดลงมาเพื่อให้สามารถขายในปริมาณเป็นจำนวนมากขึ้น แต่ได้กำไรลดลง นั่นทำให้การลดราคาดังกล่าวทำให้กำไรของผู้ผลิตรายย่อยเล็กที่มีกำไรต่อหน่วยมีน้อยอยู่แล้วต้องลดลงไปอีกเพื่อไม่ให้ถูกแย่งลูกค้าที่กำลังหันมาบริโภคสุราชุมชน

โดยกลยุทธ์ราคานี้ ผู้ที่กระทำได้ต้องเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของตลาดและต้องเป็นมีขนาดใหญ่มากพอที่จะสามารถนำเอากลยุทธ์นี้ใช้ติดต่อกันได้เป็นระยะเวลาอันพอสมควรเพื่อทำให้ผู้แข่งขันนั้นต้องปรับราคาลง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วในปัจจุบันต่างๆ เฉพาะปัจจัยเงินทุนย่อมเป็นไปได้เลยสำหรับผู้ผลิตขนาดเล็กซึ่งมีสินค้าเดียวหรือมีสินค้านิดเดียวในตลาด ขณะที่ผู้ผลิตรายใหญ่มีสินค้าที่หลากหลายมากกว่า และสามารถกระจายกำไรไปยังสินค้ากลุ่มอื่นได้ตลอดจนอาศัยมีธุรกิจส่วนอื่นเพื่อชดเชยรายได้ ทำให้ผู้ผลิตรายเล็กจำเป็นต้องพบการแข่งขันที่ดุเดือดและหนักเมื่อจะแข่งขันในเรื่องราคา

แม้ว่าราคาเองจะมีได้เป็นตัวกำหนดความสามารถทางการแข่งขันของผู้ผลิตรายเล็ก แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้บริโภคจะเลือกซื้อหรือไม่ซื้อ สินค้าตัวนั้นๆ ขณะที่ผู้ผลิตรายเล็กหลายรายเมื่อลดราคาลงมาแล้วก็สามารถขายสินค้าได้เพิ่มมากขึ้น ว่าบางรายนั้นสามารถลดราคาได้โดยการอาศัยช่องว่างของเจ้าหน้าที่ด้วยส่วนหนึ่ง ด้วยการนำแอสตมป์ของขวดใหญ่มาติดลงขวดจิ๋วหรือการนำแอสตมป์ของดีกรีต่ำมาติดในสุราที่มีดีกรีสูงกว่าเพื่อลดราคาแข่ง นั่นก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ผลิตที่ผลิตถูกต้องตามกฎหมายต้องประสบพบเจอเช่นเดียวกัน เสมือนหนึ่งว่าโดนบีบทั้งจากรายใหญ่เองและรายเล็กด้วยกัน

#### 5.4.2 ผลกระทบ

ลักษณะเฉพาะหรือเอกลักษณ์ของสุราชุมชนที่ทำให้สามารถเป็นจุดเด่นได้คือความเป็นท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องทำให้ผลิตภัณฑ์สุราที่ออกมาจำหน่ายต้องมีจุดเด่นของตนเอง โดยส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้ความแตกต่างของสินค้าชัดเจนที่สุดคือ วัตถุดิบการผลิตและภาชนะบรรจุ แต่กลับพบอุปสรรคก็ดขวางจากกลุ่มสุรารายใหญ่โดยอาศัยเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตหรือวัตถุดิบที่จะนำมาผลิตสุรา ไม่ว่าจะเป็นกากน้ำตาล ขวด ลังกระดาศ และอื่นๆ ทำให้นำเอาความได้เปรียบเหล่านี้นำมาสร้างอุปสรรคในการเข้าถึงวัตถุดิบของผู้ผลิตรายย่อย ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

### (1) วัตถุประสงค์ทางการเกษตรและกากน้ำตาล (โมลาส)

การผลิตสุราโดยชาวบ้านหรือผู้ผลิตขนาดเล็กโดยปกติ มักจะเป็นการผลิตจากวัตถุประสงค์ทางการเกษตรเช่น ข้าวเหนียว ข้าวเจ้า ข้าวโพด เป็นต้น แต่เนื่องจาก โรงงานสุราขนาดใหญ่ของรัฐนำเอากากน้ำตาลหรือโมลาสมาใช้ในการผลิตสุราโดยเฉพาะสุราขาว ซึ่งเป็นกากของเหลือจากกระบวนการผลิตน้ำตาลของโรงงานน้ำตาล ตามธรรมดาแล้วมักจะนำไปเพื่อผลิตอาหารสัตว์ แต่เมื่อนำมาผลิตสุราขาวนั้นทำให้ต้นทุนจากวัตถุประสงค์ลดลงไปได้อย่างมาก โดยราคาของกากน้ำตาลในช่วงปี 2547 เมื่อเทียบกับราคาวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น ข้าวเหนียว ข้าวเจ้า ที่ราคาสูงถึง 10บาทต่อกิโลกรัม (ราคาปี 2547) ขณะที่การใช้กากน้ำตาลที่นำมาผลิตสุราขาวมาอย่างยาวนานจนกลายเป็นมาตรฐานของสุราขาวในเรื่องของรสชาติ , กลิ่น และด้วยมาจากโรงงานสุราที่ได้มาตรฐาน จึงมีผลต่อรสนิยมในการบริโภคสุราทำให้การหันไปดื่มสุราขาวที่ผลิตจากวัตถุประสงค์ทางการเกษตรซึ่งมีกลิ่นและรสชาติต่างจากสุราเดิมเป็นอันมาก การจะเปลี่ยนรสนิยมหรือพฤติกรรมย่อมเปลี่ยนไปได้ยาก

เมื่อผู้ผลิตสุราขนาดเล็กหลายรายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตั้งแต่จังหวัดนครราชสีมาจนถึงจังหวัดอุบลราชธานี โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตที่นำเอากากน้ำตาลมาผลิตสุราเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุจากปัญหาของต้นทุนวัตถุประสงค์ที่สูงกว่ากากน้ำตาลเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนมาใช้กากน้ำตาลแทนประกอบกับทางเจ้าหน้าที่เองไม่ได้มีการบังคับใช้กติกาส่งขายในส่วนของเข้มงวด โดยไม่ได้มีการจับกุมแต่อย่างใดของผู้ผลิตสุราชุมชนที่นำเอากากน้ำตาล นอกจากกากน้ำตาลมีราคาต่ำกว่าวัตถุประสงค์อื่น ๆ แล้วยังรวมทั้งมีตัวแทนการขายของโรงงานน้ำตาลที่เข้าไปขายถึงหมู่บ้านหรือชุมชนซึ่งนำมาจากจังหวัดกาญจนบุรีรวมทั้งภายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<sup>7</sup>

ผู้ผลิตสุรายุติเองก็มีโรงงานผลิตน้ำตาลอยู่แล้ว แต่เนื่องจากมีเพียง 2 ที่เท่านั้น ย่อมไม่เพียงพอต่อการผลิตสุราที่ต้องใช้ปริมาณโมลาสเป็นจำนวนมาก จึงมีสัญญาซื้อ โมลาสจากกลุ่มโรงงานสุรากับโรงงานน้ำตาลหลายโรงทั่วประเทศ ทำให้โรงงานน้ำตาลหลายโรง ส่งโมลาสไปให้โรงงานสุราของนายเจริญโดยตลอดมา

ในช่วงแรกของการเปิดเสรีการผลิตผู้ผลิตรายเล็กส่วนใหญ่จะนำเอาวัตถุประสงค์ทางการเกษตรมาผลิตแต่เมื่อผลิตไปได้สักระยะประสบปัญหาหลายด้านเช่น ขายช้า ต้นทุนสูง คู่แข่งมาก เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีผลทำให้ผู้ผลิตสุราหลายรายเป็นจำนวนมากที่หันมาใช้การผลิตจากโมลาสเพื่อสามารถแข่งขันในเรื่องราคาได้ เพราะราคาของวัตถุประสงค์เช่นข้าวเหนียว ซึ่งเป็นที่นิยมนำมาใช้ใน

<sup>7</sup> สัมภาษณ์คุณอนงค์ นาคบุญตัน หจก.โคราชการสุรา จังหวัดนครราชสีมา 15 พฤษภาคม 2548



การผลิต ต้นทุนสูงกว่าโมลาส ทำให้ เมื่อผลิตไปแล้วไม่ได้กำไรหรือได้น้อย เมื่อผู้ผลิตหันมาใช้กากน้ำตาลย่อมทำให้ผู้ผลิตสุรารายเดิมย่อมทราบถึงว่าพื้นที่ได้ใช้โมลาสในการผลิตเป็นหลัก พื้นที่ใช้โมลาสจากโรงงานน้ำตาลใด เมื่อคู่แข่งใช้โมลาสเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากกระบวนการผลิตด้วยกากน้ำตาลจำเป็นต้องใช้เครื่องจักรจำนวนมาก ขนาดใหญ่กว่าซึ่งแตกต่างจากการผลิตจากวัตถุดิบการเกษตรแบบอื่นๆ ย่อมมีผลทำให้คุณภาพน้ำสุราของผู้ผลิตขนาดเล็กเหล่านี้ไม่สามารถสู้โรงงานสุรารายใหญ่ได้

ขณะเดียวกันผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้เมื่อผลิตด้วยโมลาสบางรายถูกบังคับต้องซื้อจากตัวแทนจำหน่ายโมลาสของบางโรงงานเพื่อให้ส่งสินค้าได้ตลอดหรือผู้ผลิตสุรารายรายซื้อจากตัวแทนในพื้นที่นั้นๆเลยเพื่อความสะดวก และชนโมลาสมาให้ ขณะที่ในจังหวัดนครราชสีมาถึงกับมีการสอนการผลิตสุราจากกากน้ำตาล โดยผู้สอนเป็นตัวแทนจำหน่ายกากน้ำตาลในจังหวัด โดยเมื่อผ่านการสอนผลิตสุราจากกากน้ำตาลก็ต้องมาซื้อกากน้ำตาลจากผู้สอนซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่าย ทำให้ผู้ผลิตบางรายต้องซื้อกากน้ำตาลจากผู้ผลิตเพียงรายเดียวที่มาอบรมการผลิตให้

กากน้ำตาลนั้นแม้ว่าจะจะเป็นวัตถุดิบที่สามารถหาซื้อได้โดยไปทั่วทำให้ปัญหาจากการกีดกันจากโรงงานน้ำตาลของนายเจริญไม่มากนัก เพราะจำเป็นต้องใช้ในการผลิตของตนเองอยู่แล้วแต่เนื่องจากโมลาสเป็นสินค้าที่มีความต้องการใช้อยู่เพียงไม่กี่อุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมสุราซึ่งผู้ใช้มากที่สุดคือกลุ่มนายเจริญทำให้โมลาสจำนวนมากถูกนำไปเพื่อผลิตสุราหรือแอลกอฮอล์<sup>8</sup> ทำให้ผู้ผลิตสุรารายเล็กต้องซื้อในราคาแพงกว่าโรงงานสุรารายใหญ่

เมื่อผู้ผลิตขนาดเล็กซื้อในราคาแพงกว่าย่อมมีผลทำให้ต้องขายในราคาที่ใกล้เคียงกับโรงงานสุรารายใหญ่ย่อมมีผลทำให้ผู้บริโภคเมื่อเปรียบเทียบกัน ผู้บริโภคเดิมมีความเชื่อมั่นในสุราโรงงานใหญ่อยู่แล้วและราคาต่างกันในตลาดไม่เกิน 5 บาทย่อมทำให้ผู้บริโภคหันไปบริโภคสุราโรงงานใหญ่เช่นเดิม ซึ่งมีผลทางอ้อมต่อผู้ผลิตสุรารายเล็กเป็นจำนวนมากในเรื่องการขาย

ขณะที่กากน้ำตาลเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในโรงงานผลิตสุราของกลุ่มทุนสุราแต่ทว่าในประกาศระเบียบการบริหารงานสุราชุมชนฉบับที่ 4 นั้น มุ่งเน้นไปที่วัตถุดิบภาคการเกษตรที่ไม่ใช่เป็นวัตถุดิบที่เป็นลักษณะผลผลิตทางอ้อม (By Product) หรือของเสียก็ตามที่ แต่ว่าการผลิตที่มุ่งเน้นผลิตจากกากน้ำตาลโดยมุ่งหวังว่าจะถูกรสนิยมผู้บริโภคบางราย ขณะที่การผลิตจากวัตถุดิบจาก

<sup>8</sup> เนื่องจากโมลาสในช่วงปี 2546-2547 เป็นช่วงของการเปิดเสรีและราคาน้ำมันยังไม่สูงมากนัก การนำโมลาสไปเพื่อผลิตเอทานอลยังไม่แพร่หลายและยังไม่เป็นนโยบายรัฐเท่าที่ควรทำให้โมลาสในท้องตลาดส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้การผลิตสุราและแอลกอฮอล์ในกลุ่มนายเจริญมากกว่าส่วนอื่น

การเกษตรจริงๆ เช่นจากข้าว ข้าวโพดจะถูกกดทอนลงไป ย่อมทำให้ผู้ผลิตจากวัตถุดิบทางการเกษตรลดลงเพราะอยู่ไม่ได้ สิ่งนี้เป็นการแสดงถึงว่าเป็นการลดผู้ผลิตไปในทางอ้อม

ในที่สุดแล้วแม้ว่าจะผลิตจากกากน้ำตาลเช่นเดียวกับโรงงานสุรารายใหญ่ก็ตามแต่ว่าความน่าเชื่อถือของยี่ห้อและจากชื่อโรงงานยังคงเป็นสิ่งที่ผู้บริโภคต้องการเพราะความจงรักภักดีในสินค้า (Brand Royalty) ตัวนี้มีอยู่อย่างมาก ซึ่งสามารถพบได้จากการที่สุรารายไม่ต้องโฆษณา ก็สามารถสร้างยอดขายในระดับหมื่นล้านได้ รวมทั้งสัดส่วนสุรารายในตลาดก็ยังสามารถครองส่วนแบ่งได้ในระดับสูงถึงร้อยละ 50 ในตลาดสุรา

ทั้งนี้ผู้ผลิตสุรารายจากข้าวหรือจากวัตถุดิบการเกษตรอื่นย่อมไม่สามารถแข่งขันได้ในระยะยาว อาจผลิตได้ในระดับครอบครัวหรือชุมชนขนาดเล็ก สุดท้ายผู้ผลิตเหล่านี้เมื่อไม่สามารถยืนในตลาดที่มีการแข่งขันที่ผู้ผลิตรายใหญ่ใช้เรื่องวัตถุดิบเป็นเกณฑ์เรื่องรสชาติ ค่านิยม ความเชื่อถือในตัวสินค้าสุดท้ายก็ต้องกลับไปเช่นในอดีตคือแอบผลิตสุราเถื่อนต่อไปหรือผลิตสุราในระบบแต่แอบลักลอบขายสุรานอกระบบ เพื่อความอยู่รอด

## (2) ปัญหาภาชนะ

ปัญหาต่อมาของผู้ผลิตรายเล็กพบว่าเป็นปัญหาภาชนะ โดยปกติการบรรจุสุรามักกระทำโดยการบรรจุลงขวดแก้วสีน้ำตาลเพื่อกันแสง ไม่ให้ทำลายน้ำสุราที่บรรจุอยู่ ซึ่งโรงงานสุรารายใหญ่เองเป็นต้นแบบในการบรรจุภาชนะเช่นนี้ เมื่อผู้ผลิตรายใหม่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามต้นแบบที่ได้ทำมาแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่าเป็นปัญหาของการจัดหาขวดเพื่อนำมาบรรจุในช่วงแรกของการเปิดเสรีการผลิต

โดยปัญหาช่วงแรกพบว่าผู้ผลิตรายเล็กทั้งหลายเมื่อผลิตแล้วจำเป็นต้องนำขวดมาบรรจุแต่การจะหาขวดจำนวนมากนั้นจึงจำเป็นต้องใช้การซื้อขวดจากผู้เก็บของเก่ามาบรรจุ โดยการขายขวดเหล่านี้จะถูกล้างมาเรียบร้อยแล้ว ลอกฉลากมาเสร็จและขายเป็นลัง ราคาตั้งตั้งแต่ 7-15 บาทขึ้นอยู่กับสภาพของขวด พื้นที่ที่ไปซื้อ การขนส่ง ซึ่งขวดมีหลากหลายโดยส่วนใหญ่ก็จะนำเอาขวดเหล้าขาวของโรงงานใหญ่มาบรรจุเพื่อสร้างความคล้ายคลึง ในการขาย แต่เมื่อโรงงานสุรายใหญ่ได้ออกซื้อขวดคืนจากแหล่งต่างๆ เพื่อป้องกันการนำขวดสุราไปบรรจุสุราชุมชน ทำให้ช่วงหนึ่งขวดขาดตลาด

เมื่อขวดขาดตลาดช่วงหนึ่งปัญหาตามมาก็คือ จะนำขวดที่ใดมาบรรจุ ซึ่งในตลาดขวดแก้วนั้นโรงงานใหญ่ที่ผลิตขวดแก้วมีอยู่เพียงไม่กี่โรงเท่านั้น นอกจากนี้ โรงงานผลิตขวดแก้วที่ใหญ่

ที่สุดยังเป็นของกลุ่มสุรารายใหญ่ด้วย<sup>9</sup> ทำให้เมื่อต้องการจะซื้อขวด ย่อมมีความเชื่อได้ว่าถ้าผู้ผลิตรายเล็กเข้าไปซื้ออาจต้องซื้อในราคาแพงกว่าที่ขายให้แก่กลุ่มบริษัทในกลุ่มตนเอง หรืออาจถึงขั้นไม่ขายให้

สิ่งเหล่านี้ทำให้ปัญหาต่อมาที่ผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้ต้องเล็งมาใช้ขวดขนาดกลางและขนาดเล็กในขนาด 330 ซีซีและ 150 ซีซี โดยเฉพาะขวดขนาด 150 ซีซี โดยผู้ผลิตขนาดเล็กมองว่าตามธรรมดาแล้วผู้บริโภครายรายในต่างจังหวัดโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานแล้วจะเป็นกลุ่มที่มีการบริโภคในลักษณะเป็นกึ่งหรือก็คือแบ่งขายเป็นแก้วขนาดเล็กหรือแบ่งขายในลักษณะที่ผู้บริโภครายรายนำขวดเครื่องดื่มชูกำลังมาขอแบ่งซื้อ ตลอดจนมีการแบ่งถุงขายซึ่งในลักษณะนี้พบได้โดยทั่วประเทศ

โดยตามปกติแล้วการบริโภคสุราของชาวบ้านนั้นเป็นการบริโภคในจำนวนที่ละน้อยๆ มิใช่การบริโภคจำนวนมากๆ ในคราวเดียว ซึ่งกลุ่มที่บริโภคในลักษณะนี้เป็นกลุ่มที่ใช้แรงงานในชนชั้นล่างที่มีรายได้น้อย เพราะสุรารายมีราคาไม่แพงขณะที่มีดีกรีที่แรงมากพอต่อความนิยมตามพื้นที่ซึ่งในภาคเหนือการบริโภคสุรามีอยู่ที่ 35-40 ดีกรี ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือบริโภคในระดับที่ 40 ดีกรีหรือสูงกว่า ซึ่งถ้าบริโภคในจำนวนมากย่อมมีผลต่อสุขภาพและราคาต่อขวดก็สูงในระดับหนึ่ง แต่ถ้าบริโภคในลักษณะกึ่ง หรือที่ละขวดก็กึ่ง ซึ่งมีราคาต่ำกว่ามาก ย่อมกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ตอบสนองการบริโภคของผู้ดื่มสุราในจังหวัดต่างๆ

จึงทำให้ผู้บริโภครายกลุ่มนี้เป็นเป้าหมายหลักต่อมาที่ผู้ผลิตรายเล็กทำการเจาะกลุ่มลูกค้าโดยการออกขวดขนาดเล็ก 150 ซีซี อย่างน้อยก็สามารถหาขวดมาบรรจุที่ผลิตออกมาแล้วขายได้ และส่วนหนึ่งก็คือสามารถสร้างรายได้เพิ่มมากขึ้น จากการขายสุราขวดเล็กหรือที่ชาวบ้านเรียกว่า **ขวดกึ่ง**

เมื่อขวดกึ่งขายดีมากขึ้นเนื่องจากกลุ่มผู้บริโภคเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ก็ทำให้โรงงานสุรารายใหญ่หันมาผลิตขวดขนาดกลางและขนาดเล็กขายตามพื้นที่ต่างๆ ที่มีโรงงานสุราของตนอยู่แล้ว เพื่อการเจาะกลุ่มผู้บริโภคกลุ่มเดียวกันโดยในภาคอีสานมีการผลิตจากทั้งโรงงานในจังหวัดอุบลราชธานี หนองคาย บุรีรัมย์ ขอนแก่น ซึ่งมีลูกค้าที่ดื่มสุราในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว

เมื่อผู้ผลิตสุรารายใหญ่หันมาผลิตเช่นนี้ทำให้ผู้ผลิตขนาดเล็กเจอปัญหาในเรื่องของราคาที่ถูกลงมาขายแข่ง ประทับกับระยะเวลาเดียวกันที่รัฐได้มองว่าสุราขวดกึ่งเหล่านี้เป็นสิ่งมอมเมา

<sup>9</sup> โรงงานเครื่องแก้วไทย เป็นบริษัทลูกของเบอร์ลียูเคอร์ ซึ่งหุ้นหลักเป็นของกลุ่มนายเจริญและบริษัท บางกอกกล๊าส จำกัด ซึ่งถือหุ้นโดยกลุ่มบุญรอด

เยาวชน ซึ่งจำเป็นต้องระงับการผลิตและการขาย แต่ทว่าทางกลุ่มผู้ผลิตสุราชุมชนเองก็ได้ออกมาเคลื่อนไหวในลักษณะที่ตนเองก็ผลิตสุราถูกต้องตามกฎหมาย เสียภาษีถูกต้องตามกฎหมายและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดเอาไว้<sup>10</sup>

การที่รัฐมองว่าสุราก็ขวดเล็กออกมาเพื่อมอมเมาเยาวชนนั้นทำให้กลายเป็นข้ออุปสรรคที่เกิดขึ้นร่วมกันระหว่างรัฐและกลุ่มทุนสุรารายใหญ่กระทำต่างบทบาทแต่เป็นไปในลักษณะเดียวกันในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน โดยรัฐออกมาในลักษณะของข้อบังคับที่ห้ามการผลิตสุราหลังวันที่ 30 กันยายน 2548 เป็นต้นไป ส่วนฝั่งของกลุ่มทุนสุรารายใหญ่กระทำในลักษณะผลิตออกมาเป็นจำนวนมากก่อนการประกาศห้ามผลิต ลักษณะคล้ายคลึงกับช่วงก่อนเปิดเสรี และทยอยออกมาขายเพราะหลังประกาศห้ามผลิตแล้วยังสามารถขายได้ถ้ายังมีสต็อกสุราเหลือจากการผลิต ทำให้สามารถลดราคาลงมาสู้กับผู้ผลิตขนาดเล็กได้

นอกจากนี้ช่วงยังมีการอนุญาตการผลิตอยู่มีการผลิตออกมาโดยใช้โลโก้เดียวกับสุราขวดใหญ่ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าเป็นสุราโรงใหญ่และทำราคาใกล้เคียงกับสุราชุมชน ทำให้บางพื้นที่ เช่นอุบลราชธานีพบว่า สุราขวดเล็กของโรงงานใหญ่สามารถขายแข่งกับสุราชุมชนได้ ทำให้ผู้ผลิตรายเล็กต้องลดราคาลงมาสู้ ทำให้ผู้ผลิตบางรายต้องหยุดการผลิตไปช่วงเวลาหนึ่ง

ต่อมาโรงงานสุรารายใหญ่หยุดทำการขายสุราขนาดเล็กในพื้นที่บริเวณนั้น ทำให้ผู้ผลิตรายเล็กบางรายเกิดความกังวลในเรื่องการขายออกมาหลังประกาศห้ามการผลิต รวมทั้งผลิตออกมาแล้วขายไม่ได้เพราะชาวบ้านยังไม่คุ้นกับรสของสุราชุมชนทำให้บางรายขายได้ลำบากและยังมีผลทำให้ไปผลิตแต่ขวดใหญ่และกลางแทน ขณะที่บางรายกล่าวว่า ขวดขนาดเล็กโดนโรงงานสุรา รายใหญ่กว่านซื้อไปหมดทำให้ไม่มีขวดไว้มาบรรจุหรือมีก็ต้องซื้อแพงมากขึ้นทำแล้วไม่คุ้ม<sup>11</sup>

ยิ่งไปกว่านั้นในบางพื้นที่ถึงกับดักซื้อขวดเครื่องดื่มชูกำลัง มีการกว้านซื้อขวดเครื่องดื่มชูกำลังเพื่อนำไปทุบทิ้งเพื่อไม่ให้สามารถนำไปเป็นภาชนะบรรจุขวด ซึ่งในช่วงปี 2547 พบมากในหลายพื้นที่การกระทำเช่นนี้นับว่าเป็นการสร้างอุปสรรคอย่างร้ายแรง<sup>12</sup> แม้จะเป็นช่วงเวลาหนึ่งนั้น แต่ก็สามารถทำให้ผู้ผลิตขนาดเล็กต้องประสบความลำบากในการจัดหาวัตถุดิบมาเป็นภาชนะนำไปสู่ภาวะต้นทุนที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

<sup>10</sup> สัมภาษณ์, นายชวกร โตสวัสดิ์ ประธานเครือข่ายผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสุราแห่งประเทศไทย ,20 สิงหาคม 2548

<sup>11</sup> สัมภาษณ์คุณบุญ ตาเพชร , คุณทองพูน เหมคุณ, คุณวิชัย ตลอดจนพงษ์ , คุณทำนอง เนื่องนรงค์ ผู้ผลิตสุราในจังหวัดอุบลราชธานี ,25 พฤษภาคม 2548

<sup>12</sup> สัมภาษณ์, นายชวกร โตสวัสดิ์ ประธานเครือข่ายผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสุราแห่งประเทศไทย ,20 สิงหาคม 2548

### 5.4.3 ช่องทางจัดจำหน่าย

ตามปกติแล้วในผู้จัดจำหน่ายในตลาดที่จำหน่ายสุราสามารถแบ่งได้กลุ่มใหญ่เป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

- 1) ยี่ปั้วในกลุ่มสุรา
- 2) ยี่ปั้วอิสระ
- 3) กลุ่มผู้จำหน่ายโมเดิร์นเทรด

ผู้ผลิตสุราเมื่อผลิตแล้วก็จำเป็นต้องนำมาขายอาจจะเป็นขายอยู่กับที่ที่โรงงานผลิตหรือเอามาให้ยี่ปั้วขาย ซึ่งถ้านำมาขายกับยี่ปั้วอิสระปัญหาการกีดกันจะมีน้อยกว่ายี่ปั้วของกลุ่มสุราโดยตรง ในยี่ปั้วอิสระสามารถขายสินค้าของกลุ่มใดก็ได้ แต่อาจมีการถูกกดดันจากกลุ่มโรงงานสุรารายใหญ่ทางอ้อม มักจะกระทำในรูปของส่งสินค้าซ้ำ<sup>13</sup> ให้เครดิตในระยะเวลาที่สั้นลง<sup>14</sup> หรืออาจจะลดปริมาณการส่งสินค้าบางตัวเพื่อกดดันให้ยี่ปั้วเหล่านี้ลดการขายสุราชุมชนลงเพื่อเพิ่มการขายสุราขาวของโรงงานใหญ่ให้มากขึ้น

ในกรณีของยี่ปั้วของกลุ่มสุรารายใหญ่จะชัดเจนมากกว่าตรงที่ไม่ให้ขายสุรานอกกลุ่มตนเอง โดยการบอกกล่าวโดยตรงต่อผู้ที่มาเสนอขายหรือฝากขายสินค้าที่เป็นเหล่าชุมชน โดยยกเหตุผลต่างๆ เช่น กลัวเหล่าเถื่อน สุราชุมชนขายซ้ำไม่ยอมเก็บไว้ในสต็อก ไม่ให้เครดิต สั่งจำนวนน้อยมาก ตลอดจนรวมกลุ่มของยี่ปั้วเหล่านี้ไม่รับสินค้าสุราชุมชนเลยในบางพื้นที่<sup>15</sup>

โดยยี่ปั้วของกลุ่มสุรารายใหญ่จะเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทในเครือกลุ่มทุนสุรา ซึ่งบริษัทในเครือที่ดูแลยี่ปั้วเหล่านี้ทั่วประเทศคือบริษัทที่ขึ้นชื่อดด้วย **นำ** ทั้งสิ้น

เริ่มตั้งแต่ **นำยุค** ซึ่งดูแลเขตจังหวัดกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ถัดมา **นำเมือง** ซึ่งดูแลภาคกลางโดยมีที่ตั้งที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถัดมาเป็น **นำธุรกิจ** ซึ่งตั้งอยู่ที่ชลบุรีดูแลในส่วนภาคตะวันออก ถัดมาคือ **นำกิจการ** ซึ่งดูแลภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยที่ตั้งที่จังหวัดนครราชสีมา ถัดมาคือ **นำพลัง** ซึ่งดูแลภาคเหนือทั้งหมด โดยตั้งอยู่ที่พิษณุโลก สุดท้ายคือ **นำนคร** ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ดูแลภาคใต้

<sup>13</sup> สัมภาษณ์, นายณรงค์ศักดิ์ จิววิเศษ หจก.ส.วาริทรัพย์ จ.นครราชสีมา ,5 มิถุนายน 2548

<sup>14</sup> สัมภาษณ์,นายอเนก นาคบุญตัน หจก.โครชาการสุรา จ.นครราชสีมา, 5 มิถุนายน 2548

<sup>15</sup> สัมภาษณ์,นายดวงเดือน ทวีพุดชา กลุ่มเกษตรกรทำนาพุดชา จ.นครราชสีมา ,7 มิถุนายน 2548

การที่บริษัทนำ ทั้งหลายเหล่านี้ไปตั้งในจังหวัดที่สำคัญในภาคต่างๆ จังหวัดเหล่านี้เป็น ศูนย์กลางของภาคต่างๆหรืออย่างน้อยก็เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญในลำดับต้นๆของภาค หรือ อาจมีโรงงานสุราของกลุ่มที่มีขนาดใหญ่อยู่เช่นจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น จากเครือข่ายดังกล่าวแสดงถึงการอาศัยเครือข่ายที่กลุ่มสุรารายใหญ่ดูแลอยู่ที่มีกระจาย ไปทั่วและแน่นอนตลอดจนเครือข่ายเหล่านี้ยังปฏิบัติตามนโยบายบริษัทที่แน่นอน ทำให้การเข้าถึง ช่องทางเหล่านี้ของผู้ผลิตรายเล็กย่อมเป็นไปได้ยากมากขึ้น

นอกจากนี้ยี่ปี่วบางพื้นที่ยังมีการกดราคาซื้อจากผู้ผลิตขนาดเล็กโดยยี่ปี่วอ้างถึงเหตุผล ในการขอราคาต่ำลงมาเพื่อให้เป็นสินค้าทดลองตลาดแต่ซื้อจำนวนน้อย<sup>16</sup> รวมทั้งการที่ยี่ปี่วเหล่านี้ เมื่อซื้อไปแล้วกลับเพิ่มราคาขายที่ใกล้เคียงกับราคาสุราโรงใหญ่ ส่วนต่างระหว่างสุราชุมชนและ สุราโรงใหญ่ห่างกันไม่มากนัก เมื่อผู้ผลิตมาเสนอขายอีกครั้งพบว่าขายได้น้อยมาก และทางยี่ปี่ว เองก็บอกปิด โดยอ้างว่าเหล้าขายไม่ออก สุดท้ายต้องขายในราคาต่ำเพื่อระบายสินค้าให้หมด ทำให้ผู้ผลิตที่พบยี่ปี่วในลักษณะเช่นนี้ต้องหันไปหาช่องทางอื่นที่เป็นไปได้มากกว่า<sup>17</sup>

นอกจากนี้ยังพบปัญหาการจ่ายเงินโดยตามธรรมดาเมื่อมีการสั่งสินค้าก็ต้องโอนเงินเข้า ธนาคารทำให้เป็นต้นทุนที่ต้องลงทุนเป็นจำนวนมากของผู้ค้าส่งเมื่อสั่งสินค้าไปแล้วก็ต้องรอ บริษัทมาส่งสินค้า ซึ่งมีการกดต้นทุนในอยู่ว่าถ้ามีสุราต่างยี่ห้อหรือสุราชุมชนมาตั้งจะไม่ขายเบียร์ข้าง ให้หรือสินค้าตัวอื่นเช่นเหล้าสี หรือการให้ราคาที่แพงกว่าเจ้าอื่นเล็กน้อยมากๆ แต่เนื่องจากการ ขายส่งสินค้าประเภทนี้กำไรน้อยอยู่แล้วจึงเป็นการผลักภาระไปที่ผู้ค้าส่งทั้งหลาย<sup>18</sup>

ในส่วนของกลุ่มโมเดิร์นเทรดซึ่งเป็นช่องทางจัดจำหน่ายอีกส่วนหนึ่งพบว่าผู้ที่จะเข้ามาได้ จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในหลายส่วนตั้งแต่ ค่าแรกเข้า ค่าตั้งชั้น ซึ่งผู้ผลิตที่เข้ามาได้ต้องเป็นผู้ที่มี เงินลงทุนมากพอสมควร สามารถจะจ่ายต้นทุนเป็นจำนวนมากในคราวเดียวกันได้ มีผลทำให้ผู้ผลิต รายเล็กไม่สามารถเข้ามาร่วมใช้ช่องทางในส่วนนี้ในการจำหน่ายได้

เมื่อช่องทางจำหน่ายในส่วนของยี่ปี่วหรือผู้ค้าส่งในตลาดไม่สามารถเป็นช่องทางจัด จำหน่ายได้ดีพอ ทำให้ผู้ผลิตขนาดเล็กจำนวนมากหันไปสู้ผู้ค้าปลีกขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านหรือ ชุมชน ซึ่งเป็นผู้ขายสินค้าโดยตรงกับผู้บริโภค แต่ในบางรายประสบปัญหาในลักษณะที่ว่าผู้ค้า ปลีกไม่ต้องการรับสินค้าที่ยังไม่นิยมในตลาดหรือขายได้ช้าเพราะสินค้าเหล่านี้เมื่อซื้อเข้ามาแล้ว ผู้บริโภคนิยมเป็นจำนวนน้อยไม่มากนักรวมทั้งมีสินค้าทดแทนที่ดีกว่าหรือทัดเทียมกันอยู่ทำให้

<sup>16</sup> สัมภาษณ์นางรำพรรณ สุวรรณประสงค์ กลุ่มเกษตรกรทำนาบ้านเอี่ยม จ.ลำปาง, 27 เมษายน 2548

<sup>17</sup> สัมภาษณ์นายทองพูน ทิมะกุล หจก.จุฑาทิพย์การสุรา จ.อุบลราชธานี, 25 พฤษภาคม 2548

<sup>18</sup> สัมภาษณ์, นายเมธี ผู้ค้าส่งจังหวัดนนทบุรี, 2 พฤศจิกายน 2548

ความมั่นใจของผู้ค้าปลีกบางรายเชื่อว่าขายสินค้าของกลุ่มทุราดีกว่าขายทุราชุมชนหรือบางรายเชื่อว่าสินค้าที่ผู้ผลิตขนาดเล็กผลิตออกมาไม่มีคุณภาพหรือมีคุณภาพน้อยกว่า ทำให้ผู้ผลิตขนาดเล็กจำนวนมากแก้ปัญหาโดยการขายส่งในปริมาณน้อยในผู้ค้าปลีกที่คุ้นเคย หรือฝากขายตลอดจนมีการแจกให้ลองขายทดลองตลาดในบางพื้นที่

การที่ช่องทางจำหน่ายค่อนข้างตึบตันจากการที่สินค้ายังไม่มีคุณภาพน่าเชื่อถือเท่าที่ควรตลอดจนช่องทางจำหน่ายถูกกีดกันจากผู้ผลิตรายใหญ่ในตลาด พร้อมกับการใช้ความเหนือกว่าในหลายด้านของผู้ผลิตรายใหญ่ ทำให้ผู้ผลิตขนาดเล็กซึ่งผลิตทุราออกมาแต่ละเดือน 200-300 ลังในรายเล็กมากๆ หรือ 1,000-2,000 ลังในขนาดกลาง ที่ระบายสินค้าออกไปไม่ได้หมด ทำให้เกิดสินค้าคงคลังหลงเหลือเป็นจำนวนมาก บางรายถึงขั้นผลิตออกมาเพียงปีแรกของการเปิดเสรีการผลิตแต่สามารถขายได้อีกหนึ่งปีถ้าหยุดการผลิตไปแล้ว<sup>19</sup>

สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ผู้ผลิตที่ระบายสินค้าไม่ได้และยังต้องผลิตต่อไปเพราะยังมีภาระที่ลงทุนไปแล้ว กู้เงินมาแล้วจำเป็นต้องทำต่อไป ทำให้ผู้ผลิตขนาดเล็กหลายรายต้องเลิกกิจการไปจำนวนมากหรือหยุดการผลิตแต่ยังมีชื่ออยู่ในระบบ

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงถึงการกีดกันที่ชัดเจนค่อนข้างมากจากกลุ่มทุรารายใหญ่ โดยอาศัยช่องทางที่ตนเองที่สามารถควบคุมได้โดยตรงโดยเฉพาะช่องทางจัดจำหน่ายที่ตนเองควบคุมมาอย่างยาวนานหลายสิบปี และการที่ช่องทางจัดจำหน่ายเหล่านี้ทั้งผู้ค้าปลีกและผู้ค้าส่งที่เป็นอิสระมีทัศนคติในทางลบต่อทุราชุมชน มีผลต่อผู้ผลิตขนาดเล็กที่กระจายอยู่ทั่วประเทศเป็นอย่างมาก

#### 5.4.4 การเข้าครอบครองกิจการ (Take Over)

ในช่วงการเปิดเสรีการผลิตช่วงแรกจะพบข่าวการที่นายทุนหลายๆคนหลายกลุ่มออกข่าวในทำนองจะเข้ามาแข่งขันในตลาดทุราขาวที่ยังไม่มีผู้เข้ามาแข่งขันอย่างจริงจัง โดยช่วงเวลาดังกล่าวจะพบว่ามียุโรปบริษัท ยูไนเต็ควอร์เนอริ จำกัด ของกลุ่มนายไพศาล ชีวะศิริ ได้ผลิตสินค้าทุรายี่ห้อใหม่ทองออกมาจำหน่าย เพื่อแข่งขันกับทุราขาวของกลุ่มนายเจริญในช่วงเดือนเมษายน 2544<sup>20</sup> แต่เนื่องจากเครือข่ายจัดจำหน่ายที่น้อยกว่าและโดนกดราคาลงมาแข่งสู้โดยราคาทุราขาวของกลุ่มโรงงานของนายเจริญ ได้ทำการดัมพ์ (Dumping) ราคาลงมาอยู่ที่ 39 บาทจากราคา 60 บาท ลงทำการลดราคามารอล่วงหน้าก่อนที่ใหม่ทองจะเข้าสู่ตลาด ทำให้ในเวลาต่อมา

<sup>19</sup> สัมภาษณ์, นายวิชัย ตลอดพงษ์ ผู้ผลิตทุรา จ.อุบลราชธานี(เลิกผลิตแล้ว), 26 พฤษภาคม 2548

<sup>20</sup> นสพ.กรุงเทพธุรกิจ, 21 มิ.ย.2545 หน้า 3

สุราเฝือกเองจำเป็นต้องย้ายเครือข่ายจำหน่ายมาเข้าสู่เครือข่ายจัดจำหน่ายของกลุ่มนายเจริญทั้งหมด และสุดท้ายบริษัท ยูไนเต็ควอร์เนอร์ จำกัด ก็ตกไปเป็นบริษัทหนึ่งในเครือของนายเจริญ โดยนายไพศาล ซึ่งจะศิริกลับไปถือหุ้นในกลุ่มบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) แทน ขณะที่บริษัทยูไนเต็ควอร์เนอร์ไม่ได้มีตำแหน่งใดๆอีกทั้งสิ้นกลับเป็นนายเจริญเข้ามาเป็นประธานกรรมการแทน<sup>21</sup>

การเข้ามาครอบครอง บริษัท ยูไนเต็ควอร์เนอร์ จำกัด ทำให้สินค้ามีความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น เพราะสินค้าของกลุ่มยูไนเต็ควอร์เนอร์ มีอยู่หลายชนิดทำให้สามารถเข้าไปกลุ่มผู้บริโภคที่มีความหลากหลายมากขึ้น เช่น สุราพิเศษยี่ห้อแบล็คแคทที่ออกมาแข่งขันกับแม่โขงซูพีเรีย หรือสุรากลั่นยี่ห้อเฝือกของบริษัทยุโรปที่สุดท้ายกลายเป็นสินค้าหลักในกลุ่มสุราขาวของกลุ่มบริษัทไทยเบฟเวอเรจ หรือก็คือกลุ่มสุราของนายเจริญ นั่นเอง

การใช้กลยุทธ์ในลักษณะการครอบครองกิจการนั้นมิได้กระทำกับผู้ผลิตรายใหญ่แต่เพียงอย่างเดียวแต่ทว่ายังรวมไปถึงผู้ผลิตรายเล็กที่มีศักยภาพมากพอย่อมมีโอกาสจะถูกเข้าครอบครองกิจการเพื่อการไม่ให้เกิดการเติบโตขึ้นหรือมีศักยภาพมากพอที่แข่งขันกับสินค้าของสุราโรงใหญ่ในท้องถิ่นได้ ดังเช่นกรณีของบางตำบลในเขต อ.เมือง จ.นครราชสีมา ที่ใช้การเข้าไปถือหุ้นโดยโรงเหล้ารายใหญ่เพื่อใช้ประโยชน์ในการควบคุมการเติบโตของเหล้าพื้นบ้าน นอกจากนั้นยังมีในกรณีอื่นเช่น ใน จังหวัดระยอง หรือจังหวัดในภาคเหนือบางจังหวัด เป็นต้น การที่เข้าไปถือหุ้นหรือเข้าไปครอบครองกิจการ ยี่ห้อสุรานั้นๆยังคงอยู่เหมือนเดิมและยังสามารถทำการขายในตลาดได้เหมือนเดิม

การเข้ามาครอบครองกิจการของกลุ่มทุนสุราระทำต่อผู้ผลิตสุรารายใหญ่ในตลาดแสดงถึงการปกป้องการเป็นผู้นำในตลาดสุราแม้ว่ารายนั้นจะผลิตสุราลักษณะใดก็ตามแม้แต่วรรณถึงการแสดงศักยภาพของกลุ่มทุนสุราที่มีอำนาจมากพอที่จะเข้าไปถือหุ้นในกิจการสุราต่างๆที่จะสามารถขึ้นเป็นคู่แข่งได้ จึงนับว่าเป็นการใช้พฤติกรรมในลักษณะกีดกันคู่แข่ง

#### 5.4.5 การโฆษณาและการประชาสัมพันธ์

การโฆษณาของกลุ่มทุนสุราที่ผ่านมาแต่เดิมเป็นการโฆษณาสินค้ารายตัวเช่น แม่โขง แสงโสม เป็นต้น สินค้าเหล่านี้เปรียบเสมือนภาพลักษณ์ของบริษัทที่จำเป็นต้องสร้างขึ้นมา หรือ

<sup>21</sup> ข้อมูลกรมพัฒนาธุรกิจการค้า, กระทรวงพาณิชย์.



แม้แต่เปียร์ซ่างที่ขึ้นมาเป็นสินค้าหลักตัวหนึ่งของกลุ่มก็ถูกนำมาโฆษณาเป็นอย่างสูงตั้งแต่เปิดตัวสินค้าตัวนี้ออกมา ซึ่งต้องยอมรับว่างบประมาณโฆษณาของกลุ่มทุนสุรามีนี้ออกมาเป็นอย่างมาก

ต้องยอมรับว่าข้อมูลที่เป็นตัวเลขที่แน่ชัดนั้นไม่สามารถค้นหาได้ เนื่องจากเป็นความลับของทางบริษัทโฆษณา แต่พบว่าบริษัททศภาคที่มีการจัดตั้งขึ้นมานั้นเป็นงบประมาณหลักที่มาจากงบโฆษณาของบริษัทในช่วงเวลาดังกล่าวที่ เหลือจากการผลิตโฆษณาแล้ว นอกจากนี้การที่กลุ่มทุนสุราทำการโฆษณาในลักษณะภาพลักษณ์ของกลุ่มโดยไม่ได้อิงในตัวสินค้าแต่อย่างใดเพื่อหลบหลีกจากนโยบายรัฐที่ห้ามการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ต้องยอมรับว่าเป็นการกระทำที่ได้เป็นอย่างดี

หนึ่งการโฆษณานี้น้อยน้อยไม่ได้รับรู้ในตัวสินค้า แต่รับรู้ในลักษณะภาพรวมทั้งหมด โดยเฉพาะการนำเสนอภาพลักษณ์ของบริษัทที่เป็นเจ้าของสินค้าสุราและเปียร์ตลอดจนเครื่องดื่มในชื่อซ่างในตลาด ตลอดจนการถ่ายทอดฟุตบอลและกีฬารายการสำคัญมีลิขสิทธิ์ของกลุ่มซ่างอยู่ตลอด ทำให้เชื่อได้ว่าเป็นการสนับสนุนที่ทำให้สามารถขายสินค้าในเครือที่ทุกคนต่างรับรู้ว่าเป็นเครือเดียวกันเพราะสุราที่ผลิตในประเทศไทยกว่าร้อยละ 91 ในประเทศไทยผลิตโดยกลุ่มทุนสุราของนายเจริญ นั้นย่อมทำให้ความได้เปรียบจากการโฆษณาเป็นไปได้อย่างมาก

การโฆษณาของกลุ่มสุรานั้นมีการกระทำต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน พอที่จะทำให้สินค้าในกลุ่มทั้งหมดสามารถครองใจผู้บริโภคได้ เมื่อการที่สินค้าครองใจผู้บริโภคจนทำให้โฆษณาสินค้าไม่ได้เป็นไปเพื่อเพิ่มยอดขาย เป็นเพียงแต่รักษาระดับการรับรู้สินค้าไว้ว่ายังคงมีสินค้าอยู่ในตลาด หรือปรับปรุงภาพลักษณ์ขององค์กรที่จากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีผลกระทบเป็นโฆษณาในลักษณะการช่วยเหลือสังคม นั้นทำให้สินค้าจากโฆษณาไม่ได้มีผลต่อตลาดมากนัก แต่ในแง่ของผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาแล้วการรับรู้ตราสินค้า โดยเฉพาะสุรานั้นทำได้ยากอยู่หลังจากข้อบังคับการห้ามโฆษณาในสื่อทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ ทำให้ถูกปิดกั้นในการรับรู้มากพอสมควร ขณะที่การเชื่อมต่อกับผู้ผลิตรายใหญ่ตลอดจนสุราต่างประเทศสามารถโฆษณาได้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ขณะที่กรณีของสุรานาขนาดเล็กการโฆษณาแม้ว่าจะในพื้นที่ชุมชนหรือในพื้นที่จังหวัดของตนเป็นไปได้ยาก เพราะเงินทุนไม่มากพอ ข้อบังคับทางราชการไม่เอื้ออำนวย นั้นเป็นการสร้างอุปสรรคที่ส่วนหนึ่งที่ทำให้การสร้างตลาดของสินค้าในลักษณะที่ถูกปิดกั้นอยู่แล้ว ทำได้ยากเพิ่มมากขึ้น

ในปัจจุบันรัฐมองว่าสุราเป็นเครื่องดื่มที่ก่อให้เกิดโทษมากมาย การโฆษณาเป็นส่วนหนึ่งของการบริโภคที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ต้องจำกัดเวลาการโฆษณาโดยให้เวลาเฉพาะ 22.00 - 05.00 น. นั้นทำให้แม้ว่าผู้ผลิตสุรานาขนาดกลางสามารถกระทำได้แต่เนื่องเงินทุนในช่วงเวลานั้นมีปริมาณมากขึ้นเพราะแต่งแย่งชิงพื้นที่โฆษณามากขึ้นย่อมทำให้

การเลือกสินค้าโฆษณาย่อมกระทำโดยเลือกสินค้าที่เงินทุนมากกว่าและเป็นสินค้าที่รู้จักหรือกลุ่มผู้ผลิตเป็นที่นิยมอยู่แล้วตลอดจนความสัมพันธ์ใกล้ชิดต่างๆต่อสื่อต่างๆ สิ่งเหล่านี้

เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แม้ว่าสามารถผลิตสุราออกมาได้ก็ตามแต่ช่องทางการสื่อสารถึงผู้บริโภคไม่มียอมเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคที่ถูกรังสร้างแม้ไม่ได้ตั้งใจหรือตั้งใจก็ตามที่

การประชาสัมพันธ์ของกลุ่มสุราเป็นไปในลักษณะการสร้างประโยชน์แก่สังคมเพื่อสร้างภาพลักษณ์แก่องค์กรที่มีส่วนรับผิดชอบต่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นการแจกผ้าห่ม การบริจาคเงินแก่องค์กรการกุศลต่างๆ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ในการสนับสนุนในวงการต่างๆ โดยเฉพาะการกีฬาที่มีการทุ่มประชาสัมพันธ์เป็นอย่างมากในการเสริมสร้างนักกีฬาไทยไประดับโลก ทำให้การประชาสัมพันธ์ในด้านสังคมเป็นการทำให้ภาพของการตอบแทนสังคมมากขึ้น และภาพของสัญลักษณ์หรือชื่อของสินค้าซึ่งถูกนำเสนอขึ้นเป็นตัวแทนขององค์กรเพื่อการประชาสัมพันธ์เด่นชัดมากขึ้น โดยเฉพาะการนำเอาชื่อ ช้าง ที่เป็นชื่อสินค้ามานำเสนอการบริจาคช่วยเหลือต่างๆ เป็นการต่อยอดให้แก่อุบัติเหตุได้ง่ายมากขึ้นเพราะการที่ชื่อสินค้าเข้าไปอยู่ในจิตใจของผู้บริโภคจะทำให้เข้าถึงสินค้าได้ง่ายมากขึ้น

การที่กลุ่มทุนสุราอาศัยการโฆษณาและประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือในการสร้างฐานลูกค้า รักษาลูกค้าและเป็นการทำให้คู่แข่งเข้ามาแย่งชิงลูกค้าไปได้ยากมากขึ้นทำให้แม้ว่าสินค้าสุราจะมีภาพลักษณ์ในเชิงลบก็ตามแต่กระบวนการที่ได้มีการสร้างขึ้น ทำให้ภาพของสินค้าดีขึ้นในระดับที่ผู้บริโภคยอมรับ จนนำไปสู่การเลือกบริโภคสินค้าของกลุ่มสุรามากกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นแม้จะภายในชุมชนมากกว่า

## 5.5 สรุปท้ายบท

ตลาดสุราได้มีการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานผูกขาดการผลิตที่มีมาอย่างยาวนานมาเป็นการเปิดเสรีการผลิตสุรากลั่นที่ทำให้เกิดตลาดผู้ขายมากมายเกิดขึ้นส่วนหนึ่งต้องยอมรับว่าเกิดจากการต่อสู้ของชาวบ้าน จากเครือข่ายต่างๆ องค์กรเอกชน ที่ต้องการให้รัฐของผู้ผลิตสุราของชาวบ้านในฐานะผู้ผลิตไม่ใช่ผู้ที่ทำผิดกฎหมาย การเกิดกระบวนการต่อสู้เพื่อได้สิทธิอันชอบธรรมในการผลิตสุรากลั่นตลอดจนรักษาภูมิปัญญาการผลิตสุราที่สืบทอดกันมาอย่างยาวนาน เกิดจากการกดขี่โดยอำนาจรัฐและอำนาจทุนของผู้ผลิตรายใหญ่ จนนำไปสู่การจับกุมดำเนินคดีผู้ผลิตสุราในท้องถิ่นต่างๆ เป็นจำนวนมาก

กระบวนการต่อสู้ที่ผ่านมาเป็นในลักษณะรวมตัวกันกดดันหรือล้อมเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปจับกุม จนต่อมาเริ่มใช้เวทีสาธารณะในการออกมาเคลื่อนไหว ตลอดจนการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย (คทท.) จนกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการกดดันรัฐ การสร้างเครือข่ายสุราพื้นบ้านไปทั่วประเทศ ว่าถึงเวลาที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้ชาวบ้านได้สิทธิการผลิต

สุราเป็นของตนเอง จนมาสำเร็จเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 มกราคม 2546 ที่ให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุราได้เสรีภายใต้การจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่เกิดขึ้นมา

ในการเปิดเสรีการผลิตสุรากลั่นพบว่าผู้ผลิตรายเดิมยังคงมีสัดส่วนในตลาดสุราสูงถึงร้อยละ 90 ของสุราทั้งหมด การเปิดเสรีสุรากลั่นแม้ว่าจะทำให้ได้โอกาสการผลิตสุราขึ้นมา ได้สิทธิในการผลิตและจำหน่ายแต่ทว่าข้อระเบียบที่รัฐออกมาในแต่ละครั้งกลับเกิดเป็นอุปสรรคแก่ผู้ผลิตเพิ่มขึ้น ตลอดจนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เองกลายเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคของผู้ผลิตรายเล็ก ขณะเดียวกันการรักษาสภาพผู้นำในตลาดสุราหรือการรักษาสัดส่วนในตลาดที่ตนเองครอบครองและมีอำนาจเหนือตลาดของกลุ่มทุนสุราได้เกิดพฤติกรรมเกิดขึ้นมากมายในการทำให้ผู้ผลิตรายเล็กทั้งหลายได้รับผลกระทบและต้องเผชิญกับกลยุทธ์ที่กลายเป็นตัวเร่งในการทำลายผู้ผลิตรายเล็กเป็นจำนวนมาก

โดยการใช้กลยุทธ์หรือการแสดงพฤติกรรมในตลาดได้เกิดขึ้นเริ่มตั้งแต่การใช้กลยุทธ์เรื่องราคา มาใช้เพื่อบีบให้ผู้ผลิตสุราชุมชนไม่สามารถขายในราคาที่เป็นจริงได้ทำให้ราคาสุราชุมชนราคาถูกกว่าราคาสุราโรงใหญ่และถ้าจะตั้งราคาสูงกว่าก็ไม่สามารถกระทำได้ด้วยราคาต้นทุนที่สูงกว่าแม้ว่าคุณภาพวัตถุดิบจะดีกว่าด้วยการใช้ผลิตผลทางการเกษตรเช่น ข้าวเหนียว ข้าวเจ้า ข้าวโพด เป็นต้น ขณะที่ทางโรงงานสุรารายใหญ่ใช้โมลาส หรือ กากน้ำตาลในการผลิต แต่ต้นทุนต่ำกว่าเป็นอันมากแต่สามารถตั้งราคาขายได้สูงกว่า ขณะเดียวกันช่องทางจัดจำหน่ายโดยส่วนใหญ๋ในตลาดสุราจะพบว่าเป็นยี่ปี่วของกลุ่มสุราเป็นจำนวนมากถูกกีดกันในการห้ามขายสุราชุมชนหรือสุราผู้ผลิตรายอื่น แม้แต่ยี่ปี่วอิสระเองหลายรายถูกกีดกันจากการส่งสุราให้ในจำนวนที่น้อยลงหรือซ้ำมากขึ้นทำให้ได้รับผลกระทบเป็นอันมากจนทำให้ต้องไปบังคับกับผู้ผลิตสุรารายใหม่แทนในการกีดกัน หรือบางรายใช้วิธีการตั้งหน้าร้านแต่ขอราคาต่ำถ้าไม่ได้ก็ไม่ขายให้หรือให้ตั้งหน้าร้าน

การแสดงพฤติกรรมไปในลักษณะการสร้างกำแพงกีดขวาง (Barrier of entry) ต่อผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาในตลาด พบว่าผู้ประกอบการทั้งหลายที่มีเงินทุนน้อยหรือประสบปัญหาจากเจ้าหน้าที่รัฐเดิมอยู่แล้วไม่สามารถทานทนจากพฤติกรรมของกลุ่มทุนสุรารายใหญ่ได้มีผลให้เลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันผู้ประกอบการในรายที่สามารถจัดหาทุนมาได้หรือมีเครือข่ายตลอดจนรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์แม้แต่ผู้ที่เป็นนายทุนท้องถิ่นที่เป็นเอเยนต์สุราอยู่แล้วและเข้ามาทำการผลิตสุราชุมชนก็พอที่จะสามารถประกอบไปได้แต่พบว่าไม่สามารถขยายหรือเติบโตขึ้น หรือแม้แต่การหาตลาดใหม่ๆได้ นั้นแสดงถึงการเข้ามาของผู้ประกอบการผลิตสุราชุมชนไม่สามารถอยู่ได้

ตลอดรอดฝั่ง ที่รัฐวาดภาพเอาไว้ว่าสามารถนำไปแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ ทั้งที่ภายในประเทศเองรัฐเพียงแต่ส่งเสริมการเข้ามาแต่ไม่ได้ส่งเสริมให้คงอยู่ได้อย่างยั่งยืนแต่อย่างใด



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 6

### บทสรุป

#### 6.1 สรุปผลการวิจัย

ตลอดระยะเวลาสิบศตวรรษสุราก็เป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐมากที่สุดชนิดหนึ่ง ตั้งแต่อดีตจวบจนกระทั่งในปัจจุบัน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐดำเนินมาในรูปแบบต่างๆเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย สามารถสรุปไว้ได้เป็น 3 ยุคหลัก ดังนี้

1. **รัฐกับเจ้าภาชีนายอากร** โดยมีความสัมพันธ์กันระหว่างเจ้าภาชีนายอากรที่ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่เข้ามาทำกิจการการค้า โดยระบบเจ้าภาชีนายอากรนี้จะทำการประมูลเหมามาเมืองเพื่อต้มกลั่นสุราและจัดเก็บภาษีในเมืองที่ตนเองประมูลมาได้ ส่งรายได้มาในรูปอากรสุราแก่รัฐ โดยผู้ที่ประมูลเมืองนั้นได้ต้องเสนอค่าตอบแทนเป็นรายปีที่สูงสุด และผู้ประมูลไปได้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นขุนนาง ถือว่าเป็นการเลื่อนชั้นทางสังคมจากเพียงพ่อค้าอิสระขึ้นมาเป็นขุนนางทำให้ระบบนี้ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้าชาวจีนที่ต้องการประมูลเมืองเพื่อต้มกลั่นสุรากับขุนนางมีอยู่สูงมาก และด้วยทางรัฐเองไม่ต้องการให้ผู้ใดทำการต้มกลั่นสุราเองโดยมิได้รับอนุญาต ย่อมทำให้การผูกขาดต้มกลั่นสุราขึ้นกับเจ้าภาชีนายอากรมากขึ้นตามไปด้วย

2. **รัฐกับผู้ได้รับสัมปทานผูกขาดผลิตสุรา** เมื่อรัฐเปลี่ยนนโยบายสุราและมีการสร้างโรงงานสุราเพิ่มมากขึ้นไปทั่วประเทศและตลาดสุราเองได้มีการขยายตัวมากขึ้นทำให้มีการนำเอาระบบประมูลสัมปทานโรงงานผลิตสุราเพื่อมุ่งหวังให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้แน่นอนตลอดทั้งระบบเจ้าภาชีได้ล้มสลายลงไป ขณะเดียวกันหน่วยงานที่สร้างโรงงานสุราหลักๆ คือ 1) กรมสรรพสามิต 2) กรมโรงงานอุตสาหกรรม 3) องค์การสุรา ได้ขึ้นมาแทนที่

แต่เนื่องจากรัฐถูกควบคุมด้วยผู้ปกครองที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ขณะที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่เข้ามาในตลาดสุราโดยเฉพาะตระกูลเตชะไพบูลย์ มหาคุณ ล้ำช้า และกลุ่มเหล่านี้ก็มีความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐโดยตรงทำให้การประมูลโรงงานสุราในอดีตตกอยู่ภายใต้กลุ่มทุนไม่กี่กลุ่มโดยมีกลุ่มหลักคือกลุ่มเตชะไพบูลย์ จนต่อมาเมื่อผลประโยชน์ในตลาดสุรามีกว้างขึ้นจากการที่ตลาดขยายตัว ทำให้กลุ่มนายเจริญซึ่งกำลังมีบทบาทในฐานะคู่แข่งและมีความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐในหลายกลุ่มเช่นเดียวกันก็ได้มีอิทธิพลขึ้นมาและสามารถเป็นผู้ครอบครองโรงงานสุราทั้งหมดในประเทศในที่สุดจนกลายเป็นผู้ผูกขาดในตลาดสุราโดยเฉพาะสุราขาว

3. **รัฐกับบริษัทสุรา** เมื่อสภาพนโยบายสุราเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอีกครั้งคือการเกิดขึ้นของนโยบายเปิดเสรีการผลิตสุราและจำหน่ายสุราที่ต้องการให้เกิดตลาดเสรีมากขึ้น มีผู้เข้ามาแข่งขันกันมากขึ้นยกเลิกการผูกขาด ทำให้กลุ่มทุนสุรามีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกลุ่ม เป็นบริษัทมหาชนมีลักษณะเป็นบริษัทโฮลดิ้ง (Holding Company) ที่สามารถระดมทุนได้สะดวกมากยิ่งขึ้นโดยมีเป้าหมายคือการเข้ามาในตลาดหลักทรัพย์ ขณะเดียวกันผู้ถือหุ้นในบริษัทเดิมที่มีลักษณะการถือหุ้นไขว้กันในบริษัทสุราของนายเจริญต่างก็เข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นร่วมกันตลอดจนเป็นกรรมการในบริษัทในเครือ ดังเช่นนายโกเมน ต้นศิริวัฒน์พันธ์ , นายไพศาล ชีวะศิริ , นางนงลักษณ์ ภัทรประสิทธิ์, นายวานิช ไชยวรรณ , นายวิวัฒน์ เตชะไพฑูริย์ โดยรายชื่อดังกล่าวถือว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มที่เคยประกอบกิจการสุรามาในอดีตและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทุนสุรานายเจริญหลังจากได้ครอบครองสัมปทานโรงงานสุราทั้งหมดไว้ได้หลังจากสงครามสุราระหว่างนายเถลิง เหล่าจินดาและนายสุเมธ เตชะไพฑูริย์ สิ้นสุดลง

เมื่อมีการปรับตัวของกลุ่มทุนสุราในลักษณะดังกล่าวย่อมทำให้มีความพร้อมมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มบุญรอด หรือกลุ่มสุราชุมชน เป็นอย่างมาก ขณะที่กลุ่มทุนสุราเองเป็นผู้ครอบครองวัตถุดิบที่สำคัญในการผลิตตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ มีช่องทางจำหน่ายขนาดใหญ่ และยังสามารถระดมเงินทุนได้ง่ายมากขึ้น ทำให้การเปิดเสรีการผลิตในประเทศกลับไม่ได้สร้างผลกระทบมากนัก กลับเป็นการเตรียมพร้อมเพื่อแข่งขันกับบริษัทต่างชาติที่เข้ามามากกว่า ขณะที่ความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐที่สืบเนื่องมาจากยุคสัมปทานผูกขาดยังคงมีอยู่และมีการกระทำกันอย่างต่อเนื่องแต่ด้วยนโยบายเปิดเสรีทำให้มีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับรัฐต้องแนบเนียนมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยการบริจาคในงานของรัฐต่างๆหรือการผ่านสมาคมกีฬาที่นักการเมือง ทหาร ข้าราชการที่เข้าไปเป็นนายกสมาคมหรือกรรมการสมาคม ตลอดจนการช่วยงานทางสังคมต่างๆในนามบริษัทและนามบุคคล

ขณะที่โครงสร้างตลาดสุราหลังการเปิดเสรีนั้นตลาดสุราได้รับเอาผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาในตลาดเป็นจำนวนมากแต่ทว่าด้วยขนาดของตลาดสุรามีขนาดใหญ่มากประกอบกับผู้ผลิตรายเดิมยังคงอยู่ในตลาดและอยู่ในสภาพผู้ผลิตรายใหญ่ที่ป้อนน้ำสุราโดยเฉพาะสุราขาวเข้าสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก ทำให้แม้ว่าผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาจะสามารถผลิตได้แต่กลับไม่สามารถทำการตลาดได้ ทำให้ไม่สามารถขายสุราที่ผลิตแล้วได้เต็มที่ จนทำให้ผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาต้องเลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก ขณะที่ส่วนแบ่งในตลาดสุราขาวจะพบว่าร้อยละ 80 ยังคงเป็นของกลุ่มสุราในเครือ นายเจริญ สิริวัฒน์ภักดี นับได้ว่าตลาดสุรายังคงสภาพการเป็นตลาดผูกขาดอยู่เช่นเดิมแม้เปิดเสรีแล้วก็ตามขณะที่ส่วนแบ่งความสัมพันธ์กับอำนาจไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาก

นักแม้ว่าสัญญาสัมปทานจะหมดลงไปแล้วก็ตามแต่การรักษาความสัมพันธ์ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ผ่านการบริจาค การเอื้ออำนวยต่างๆแก่ข้าราชการและนักการเมือง

ด้วยสภาพตลาดสุราในระบบสัมปทานการผลิตทำให้ตลาดสุราเป็นไปในลักษณะตลาดผูกขาดโดยเฉพาะสุราชาวกลั่นที่ได้รับอนุญาตให้ผู้ผลิตจะผลิตได้ต้องทำการประมูลสัมปทานการผลิตและจำหน่าย เมื่อระบบสัมปทานเกิดขึ้นย่อมทำให้รัฐสามารถรับรายได้เป็นจำนวนที่แน่นอน และเป็นจำนวนมหาศาลจากค่าภาษีและค่าสิทธิประโยชน์ แต่ทว่าระบบสัมปทานโดยรัฐนั้นกลับทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์จากกลุ่มทุนสู่กลุ่มการเมืองและกลุ่มราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ใน 2 ทางคือ การได้มาซึ่งสัญญาสัมปทานโรงงานและการรักษาสุขภาพของสัญญาสัมปทานไปอย่างต่อเนื่อง ในระบบสัมปทานแต่เดิมผู้จะประมูลโรงงานได้คือผู้ที่ยื่นสิทธิประโยชน์ต่อรัฐเป็นจำนวนสูงสุด แต่หลังจากประมูลได้แล้วเมื่อเห็นว่าสัญญานั้นไม่สามารถทำให้ธุรกิจอยู่รอดได้ ก็จะนำเอาสัญญานั้นมาเจรจาต่อรองเพื่อลดหย่อนค่าสิทธิประโยชน์ลงเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการไปได้ ทำให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์ที่ควรไปเป็นจำนวนไม่น้อย

ในการเปิดเสรีสุราของไทยจะพบว่านโยบายที่เกิดขึ้นแม้ว่าจะมีการกดดันจากภาคประชาชนแต่เนื่องจากภาคประชาชนมุ่งไปที่การเรียกร้องเพื่อคืนวัฒนธรรมการผลิตสุราและภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนคืนกลับมา แต่การเปิดเสรีสุราของรัฐนั้นจุดมุ่งหมายนั้นมุ่งเพื่อการเปลี่ยนโครงสร้างตลาดสุราที่ต้องการให้มีการแข่งขันกันมากขึ้นตลอดจนต้องการจัดการผูกขาดและมุ่งหวังที่จะขยายขีดความสามารถที่จะขยายไปยังตลาดต่างประเทศ แต่จุดประสงค์หลักของรัฐยังคงมุ่งเน้นที่การจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเป็นหลัก ทำให้นโยบายรัฐที่เปิดเสรีช่วงแรกเป็นการเปิดเสรีในลักษณะการตั้งเงื่อนไขที่มีลักษณะเสมือนหนึ่งการปกป้องอุตสาหกรรมสุราไม่ให้ผู้ผลิตจากต่างชาติสามารถเข้ามาผลิตในประเทศได้ง่ายนัก แต่ทว่าการเปิดเสรีในช่วงเวลานั้นมีกลุ่มบุญรอดเข้ามาเสมือนว่าจะเข้ามาเป็นคู่แข่งในตลาดสุรารายใหม่ มีการเข้ามาจะประมูลโรงงานสุราของกรมสรรพสามิตแต่เมื่อผลประมูลออกมาโรงงานสุราของรัฐทั้งหมดสุดท้ายไปอยู่ที่กลุ่มทุนสุราทั้งหมด ทางกลุ่มบุญรอดที่เหมือนว่าจะขึ้นมาเป็นคู่แข่งก็หยุดการดำเนินการด้านตลาดสุราไป

จนเมื่อการเปิดเสรีปี 2546 ที่อนุญาตการเปิดเสรีสุราระดับชุมชนเกิดขึ้นแต่ทว่าเงื่อนไขที่ออกมาเป็นในลักษณะให้ระดับชุมชนผลิตได้จริง แต่ระดับการผลิตในโรงงานระดับกลางที่มีขนาดใหญ่มากนักแต่ไม่ได้ผลิตเพื่อป้อนชุมชนเท่านั้นให้สามารถผลิตขายในระดับประเทศได้ กลับไม่เกิดขึ้นนั้นแสดงถึงบางสิ่งๆที่ซ่อนในนโยบายการเปิดเสรีว่าเสมือนการเปิดเสรีให้ผลิตแต่เงื่อนไขทั้ง 2 ส่วนที่ต่างกันสุดขั้วที่ด้านหนึ่งต้องผลิตระดับโรงงานขนาดใหญ่ผลิตวันละ 90,000 ลิตร และอีกด้านหนึ่งกลับผลิตได้เพียงชุมชนที่ผลิตได้วันละไม่เกิน 1000 ลิตร ด้วยกติกาของผู้ที่จะเข้ามาในตลาด

มีการกำหนดเงื่อนไขไว้แตกต่างกันมากทำให้ไม่มีผู้ผลิตรายใดในตลาดในปัจจุบันสามารถแข่งขันกับกลุ่มทุนสุราเดิมได้เลย นั่นทำให้สภาพโครงสร้างตลาดสุราขาวของไทย ยังคงอยู่ในสภาพผูกขาดอย่างสิ้นเชิง

การที่ตลาดสุรายังสภาพตลาดผูกขาดไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นตลาดที่เปิดเสรีที่แท้จริงที่มีผู้ผลิตเข้ามามีอิทธิพลหรือกำลังขับเคลื่อนในตลาดมากพอที่จะทำให้โครงสร้างตลาดเดิมที่มีการผูกขาดเปลี่ยนเป็นตลาดแข่งขันมากรายที่เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมชาติได้นั้นจะพบว่ามีปัจจัยต่างๆที่ช่วยสนับสนุนที่ทำให้ตลาดยังคงสภาพการผูกขาดอยู่ได้ ดังนี้

### 1. การสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจทางการเมืองและกลุ่มข้าราชการ

จากระบบสัมปทานในอดีตได้ทำให้กลุ่มทุนสุราได้เข้ามาทำการผลิตสุราอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ส่วนสำคัญในการได้สัมปทานมาและการรักษาให้สัญญาสัมปทานไม่มีปัญหาเกี่ยวกับภาครัฐ คือ การแสวงหาความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐโดยผ่านเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการ นักการเมือง โดยช่วงก่อนการเปิดเสรีนั้นพบว่าความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐส่วนต่างๆตั้งเช่นในยุคของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ช่วงเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแต่งตั้งนายเจริญ เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือการจะกระทำโดยผ่านตัวแทนของกลุ่มทุนสุรา ที่ทำหน้าที่เข้าไปดูแลเป็นธุระจัดการในเรื่องต่างๆ

การสร้างสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองของรัฐบาลและฝ่ายค้านกระทำผ่านการบริจาคเงินแก่พรรคดังเช่น การบริจาคแก่พรรคประชาธิปัตย์ในปี 2545 ผ่านในนามบริษัทแสงไสม จำนวนเงิน 1,200,000 บาท ตลอดจนในงานกุศลต่างๆเช่น งานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี ที่มีการบริจาคผ่านนายกรัฐมนตรี 40 ล้านบาท การเป็นผู้อุดหนุนหรือเป็นสปอนเซอร์แก่ราชการในเรื่องต่างๆ จะกระทำโดยผ่านมูลนิธิที่ตั้งขึ้นคือ มูลนิธิสิริวัฒนภักดี ในนามบริษัทเช่น ในนามบริษัทแสงไสม, บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นต้น หรือแม้แต่ในนามของตัวเองหรือคนในครอบครัว นอกจากนี้แล้วยังพบการเสนอตำแหน่งแก่ข้าราชการระดับสูงของกรมสรรพสามิตไปเป็นที่ปรึกษาแก่บริษัทในเครือหลังจากเกษียณ หรือแม้แต่ในแวดวงทหารเองที่มีการดึงไปเป็นที่ปรึกษาบ้าง กรรมการบ้าง ดังเช่นยุคก่อนเปิดเสรีมีการดึงนายพลหลายคนเข้ามาเป็นประธานและกรรมการเช่น พลโทพ พิณสายแก้ว เข้ามาเป็นประธานบริษัทสุราทิพย์ จนมาสมัยหลังการเปิดเสรีก็มีกรณี พลเอก สำเนา ชูศรี เป็นประธานบริษัททศภาคหรือแม้แต่ นายสนธิ วรปัญญา ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเองก็ไปมีตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทบริษัทมหาราชภัฏการเกษตรซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทในเครือของกลุ่มทุนสุรา ขณะที่การสร้างความสัมพันธ์ยังผ่านการจัดกีฬาโดยเฉพาะกีฬามวยที่มักจะมีประธานการจัด



งานเป็นนักการเมืองและกรรมการเป็นข้าราชการระดับสูง ดังกรณี มวยชิงแชมป์โลกในหลายครั้งที่จะมีประชาชนมาดูเป็นจำนวนมากและถ่ายทอดทางทีวี

นอกจากนี้ ก่อนเปิดเสรีสุรากลั่นปี 2546 จะพบว่า รัฐได้ทำการลดภาษีสรรพสามิตสุรากลั่นถึง ร้อยละ 30 จากที่เก็บเดิมตามปริมาณอยู่ที่ 100 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ มาอยู่ที่ 70 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ ซึ่งแทนที่ผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้ามาตลาด กลับไปทำให้ต้นทุนของกลุ่มสุรารายเดิมที่ผลิตน้ำสุราไว้แล้วและยังไม่ได้เสียภาษีสามารถลดต้นทุนไปได้ถึง ร้อยละ 30 และนำไปลดราคาสุรากลั่นมาแข่งขันกับสุราชุมชนได้ในเวลาต่อมา

เมื่อหลังการเปิดเสรีการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐกลับไม่มี การเปลี่ยนแปลงมากนัก กลับยังสภาพเดิมอยู่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลเป็นผู้ที่มีพลังของทุนมากพอ และมีกลุ่มทุนในพรรคอยู่แล้วแต่ความใกล้ชิดกับนักการเมืองหลายๆฝ่ายยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นพรรคประชาธิปไตยโดยกระทำผ่านนายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ ที่มีหุ้นร่วมกับนายเจริญในบริษัทสุรา หรือแม้แต่ นายบรรหาร ศิลปอาชาที่ครั้งหนึ่งเคยเสนอตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาให้สมัยเป็นนายกรัฐมนตรีก็ จะพบว่า มีตัวแทนจากนายเจริญเป็นผู้ดูแลให้ แม้แต่ พตท.ทักษิณเองก็ยังมีความสัมพันธ์จากเมื่อครั้ง การขายศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ให้แก่กลุ่มของนายเจริญและความสัมพันธ์นี้คง ไม่น่าเปลี่ยนแปลงมากนัก จากการออกงานด้วยกันของทั้งสองคนในงานใหญ่ๆหลายครั้ง

เมื่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มทุนสุรากับกลุ่มการเมืองและกลุ่มราชการแนบแน่น เป็นอย่างยิ่งตลอดจนการเอื้อประโยชน์กันมาตลอดเวลายาวนานทำให้แม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้มีการผลิตสุราได้เสรีมากขึ้นผ่านทางนโยบายที่ออกมาแต่ทว่าการปกป้องผลประโยชน์ต่อกลุ่มทุนสุรายังมีอยู่อย่างต่อเนื่องจากกติการัฐ ข้อระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในบางครั้ง ขณะเดียวกันการใช้กลยุทธ์ต่างๆของกลุ่มสุราในลักษณะเป็นอุปสรรคต่อผู้ผลิตรายใหม่ ขณะเดียวกันรัฐเองเมื่อเปิดเสรีแล้วก็ไม่ได้สร้างความต่อเนื่องในนโยบายในรูปแบบของทางปฏิบัติแล้ว ทำให้ผู้ผลิตรายใหม่กลับต้องเผชิญปัญหาจากทั้งกติการัฐและจากพฤติกรรมของกลุ่มทุนสุราจนนำไปสู่การยกเลิกการผลิตไปเป็นจำนวนมาก

## 2. การช้อนกำไรภายในบริษัทในเครือ

การที่บริษัทสุรามีนขนาดใหญ่โตและการมีเครือข่ายของบริษัทลูกที่ซับซ้อนและมีจำนวนมากมีผลทำให้สุราที่ผลิตขึ้นมาต้องผ่านบริษัทภายในเครือหลายชั้นตอนจึงจะถูกนำออกมาขายในตลาดได้ทำให้กำไรที่ขายภายในกลุ่มส่วนหนึ่งเพื่อหลบเลี่ยงภาษีและส่วนหนึ่งทำให้ได้กำไรไป

ก่อนที่จะขายในตลาด ซึ่งมีผลย้อนกลับมาเมื่อใช้กลยุทธ์ลดราคากับคู่แข่งยอมทำได้แม้ว่าจะลดราคาลงมามากเนื่องจากได้กำไรในสินค้าตัวนั้นไปแล้ว

ในช่วงก่อนเปิดเสรีสุรา บริษัทหลักของกลุ่มทุนสุราที่ทำการผลิตสุรา คือกลุ่มบริษัทสุรา มหาราษฎร์และสุราทิพย์โดยทำการผลิตและขายสุราให้แก่กลุ่มบริษัท 43 และขายสุราให้บริษัท แอลเอสพีวีอีกทอดหนึ่งและนำไปขายให้แก่บริษัทแสงโสมซึ่งทำหน้าที่ทำการจำหน่ายด้วย นอกเหนือจากการผลิตสุรา และเมื่อนำมาขายให้แก่ บริษัทแสงโสมแล้วก็จะทำการขายให้ต่อยัง ศูนย์การจำหน่ายของกลุ่มทั้งหมด 6 บริษัทที่มีกระจายไปทั่วประเทศและนำไปขายให้แก่เอเยนต์ ในจังหวัดและอำเภออีกทอดหนึ่ง จะพบว่าว่าสุราจะมาถึงเอเยนต์ในพื้นที่ที่ต้องผ่านการขายใน บริษัทในเครือถึง 4 บริษัทหรือ 4 รอบเลยทีเดียว นับได้ว่ากำไรที่ขายเป็นทอดๆนี้ได้ถูกถ่ายเทเพื่อนำไปสะสมทุนของกลุ่มสุรานายเจริญในที่สุด

ขณะที่หลังเปิดเสรีพบว่าได้มีการปรับโครงสร้างใหม่โดยมีบริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทโฮลดิ้ง (Holding Company) ที่มีบริษัทในเครือกว่า 50 บริษัท โดยมีบริษัทที่ทำการผลิตสุราทั้งหมด 15 บริษัท ก่อนจะทำการขายให้แก่บริษัทจำหน่ายสุราที่ขึ้นต้นด้วย นำทั้งหลาย และนำไปขายให้แก่เอเยนต์ในจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง นั่นแสดงว่าแม้การเปิดเสรีสุราแต่ไม่มีผลต่อบริษัทสุราแต่อย่างใด การขายแก่บริษัทในเครือเพื่อได้กำไรเสียก่อนแต่ละนำกำไรส่วนนี้ไปสะสมทุนเพื่อนำไปสู่การใช้กลยุทธ์ราคาเพื่อแข่งขัน หรือการนำกำไรไปขยายการลงทุน

ทำให้ การช้อนกำไรในบริษัทในเครือของกลุ่มทุนสุรานั้นเป็นไปอย่างช้อนเงื่อนมีความซับซ้อนสูงมาก ขณะที่คู่แข่งที่เข้ามาในตลาดต้องแบกรับภาระต้นทุนในการลงทุนช่วงแรกสูงอยู่มาก แต่ทว่ากลุ่มสุราที่อยู่ในตลาดอยู่แล้วมีการเก็บกำไรไปก่อนจะวางจำหน่ายเรียบร้อยแล้ว นั่นแสดงถึงความได้เปรียบทางการแข่งขันยอมแตกต่างกันอย่างชัดเจน

### 3. กติการัฐกับตลาดสุราเสรี

จากการศึกษาพบว่ากติกาที่ใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลตลาดสุราที่เป็นหลักใหญ่ คือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ซึ่งใช้ควบคุมดูแลตลาดสุราทุกส่วนตั้งแต่ผลิตจนถึงการขาย โดย กติกาตั้งแต่เดิมเพื่อใช้ในตลาดสุราที่เป็นการผูกขาดโดยอาศัยสัมปทานการผลิตจากรัฐ มุ่งต่อการ ป้องกันผลประโยชน์หรือรายได้ของรัฐที่ไม่ให้ผู้ใดสามารถเข้ามาผลิตได้ถ้าไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐ เสียก่อน นั่นคือการสัมปทานการผลิต เพราะรัฐมองผู้ผลิตในระดับครัวเรือนหรือชุมชนเป็นผู้ผลิตที่อยู่นอกระบบ รวมทั้งมองกระบวนการผลิตของผู้ผลิตเหล่านี้ว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดย ใช้มาตรฐานระดับโรงงานไปเปรียบเทียบกับการผลิตระดับชาวบ้านทำให้กลายเป็นว่าสุราของผู้ผลิต

รายเล็กเหล่านี้ไม่มีคุณภาพจำเป็นต้องทำการจับกุมเพื่อไม่ให้นำไปจำหน่ายที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคได้

กติกារัฐได้รับการแก้ไขและปรับปรุงถึง 20 ครั้ง แต่ทุกครั้งมุ่งไปที่การรักษารายได้ของรัฐ โดยรักษาระบบสัมปทานไว้ไม่ให้ผู้ใดเข้ามาผลิตแข่งขันกับระบบสัมปทานได้ เพราะจะมีผลให้รายได้ของรัฐที่จะได้รับต่อปีลดลง จึงทำให้ต้องรักษาระบบสัมปทานนี้ไว้ให้นานที่สุด จนเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีในปี 2543 ที่ต้องให้มีการเปิดเสรีการผลิตสุรา เพียงแต่ระยะแรกการเปิดเสรีเป็นการกำหนดกติกาที่ต้องการให้มีผู้ผลิตระดับโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อผลิตจำหน่ายทั่วประเทศและสามารถส่งออกได้ จึงทำให้ไม่มีผู้ใดสามารถเข้ามาผลิตเพื่อการแข่งขันได้แม้แต่รายเดียว

จนต่อมาเมื่อรัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการออกกติกาใหม่ที่สร้างโอกาสให้ผู้ผลิตรายเล็กสามารถเข้ามาผลิตเพื่อการแข่งขันได้มากขึ้นคือ ประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยระเบียบวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 เกิดขึ้น ซึ่งมุ่งไปที่ผู้ผลิตรายเล็กที่สามารถผลิตสุรากลั่นในระดับชุมชนได้ โดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นเพียงแต่ต้องปฏิบัติตามกติกาที่ได้ระบุไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้

สภาพตลาดสุราหลังการเปิดเสรีโดยมีกติกาใหม่ คือประกาศกระทรวงฯฉบับที่ 4 และประกาศกรมฯฉบับที่ 4 ออกมาในปี 2546 พบว่าผู้เข้ามาเป็นผู้ผลิตรายใหม่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยสูงถึง 6,000 กว่าราย (2548) แสดงถึงว่าผู้ต้องการเข้ามาในตลาดสุรานั้นมีจำนวนมากแต่เมื่อเข้ามาแล้วกลับพบอุปสรรคจากกติกาที่ได้กำหนดขึ้นมาใหม่ โดยมีเงื่อนไขที่ทำให้เมื่อเข้ามาแล้วกลับดำเนินกิจการไปด้วยความลำบากตลอดจนจากการแข่งขันกับผู้ผลิตรายเดิมที่มีอำนาจมากในตลาดสุรามาแต่เดิม พบว่าการแข่งขันในตลาดสุราหลังเปิดเสรีเป็นไปอย่างรุนแรงจนทำให้ผู้ผลิตรายเล็กเป็นจำนวนมากต้องหยุดกิจการชั่วคราวหรือ เลิกผลิตไปอย่างถาวร

ด้วยเหตุที่กติกากำหนดเงื่อนไขที่กว้างขวางพอที่ทำให้ผู้ใดก็ได้สามารถเข้ามาผลิตสุรา คือการใช้การจดทะเบียนเป็นผู้ผลิตสุรากับกรมสรรพสามิต และต้องเป็นผู้ได้จะทะเบียนขึ้นเป็นสหกรณ์ ห้างหุ้นส่วน กลุ่มเกษตรกร หรือบริษัท ก็สามารถทำการผลิตได้แล้ว แต่เมื่อเข้ามาแล้วจะพบเงื่อนไขในการผลิตเป็นจำนวนมากได้ตั้งแต่เครื่องจักรการผลิต วัตถุดิบในการผลิต การทำบัญชี จนถึงการขายสุรา

หลังจากการได้เข้าสู่ตลาดสุราอย่างเสรีมากขึ้นของผู้ผลิตรายเล็กๆที่ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านที่มีอาชีพเดิมเป็นเกษตรกรและเคยลักลอบผลิตสุราเถื่อนมาก่อนทำให้เมื่อเข้ามาแล้วพบเงื่อนไขต่างๆเพื่อการควบคุมไม่ให้ลักลอบผลิตสุราเถื่อนดังแต่ก่อน จึงมีการบังคับเริ่มตั้งแต่การผลิต การขนส่ง การจำหน่าย ทั้งนี้กติกาที่ออกมาเป็นไปเพื่อให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุราได้

มาตรฐานตามที่รัฐต้องการตลอดจนการเก็บรายได้ของรัฐที่แน่นอน ทำให้มาตรฐานของรัฐที่ต้องการแต่ผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้ไม่สามารถกระทำตามได้เพราะรัฐใช้มาตรฐานระดับโรงงานมาบังคับใช้ผู้ผลิตที่ผลิตในลักษณะอุตสาหกรรมครอบครัวที่ไม่ต้องการใช้เทคโนโลยีมากนัก ทำให้ผู้ผลิตรายเล็กต้องแบกรับต้นทุนที่สูงเกินควรจากกติกาดังกล่าว แม้ว่ารัฐต้องการให้สุราของผู้ผลิตรายเล็กสามารถยกระดับเพื่อนำไปขายได้ทั่วประเทศและให้สามารถส่งออกได้ก็ตาม แต่เนื่องจากระยะแรกกติกาดังกล่าวกลับทำให้ผู้ผลิตเหล่านี้ปรับตัวไม่ทันจากการแข่งขันที่รุนแรงทั้งจากผู้ผลิตรายเล็กด้วยกันและรายใหญ่ที่อยู่ในตลาดมายาวนาน

กติกาที่บังคับใช้กับผู้ผลิตสุราชุมชนหรือผู้ผลิตรายเล็กนั้น จากการศึกษาพบว่า กติกามุ่งหวังที่จะให้ชาวบ้านผลิตในกรอบของกฎหมายที่ตายตัว ต้องการให้สินค้าที่ออกมามีลักษณะถูกกำหนดโดยรัฐระบุว่าเป็นต้องบรรจุสุราและต้องผลิตตามตีกีรตามที่ถูกกำหนดไว้ (ประกาศกรมฯ ฉบับที่ 4) หรือกรณีของฉลากพบว่ามีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดในฉลากติดภาชนะว่าจะคล้ายคลึงกับฉลากสุราของกลุ่มสุรารายใหญ่มากน้อยเพียงใด เช่นลักษณะของฉลากถ้ามีรูปของรวงข้าวจะถูกเพ่งเล็งเป็นพิเศษหรืออาจไม่อนุมัติออกฉลาก และเมื่อออกฉลากไม่ได้ย่อมมีปัญหามา คือไม่สามารถผลิตออกจำหน่ายได้

ส่วนสำคัญอีกจุดหนึ่งจากการศึกษาคือน้ำสุราและเชื้อสุราซึ่งเป็นส่วนสำคัญของสุราพบว่ากรณีของเชื้อสุราที่ผู้ผลิตรายย่อยจะผลิตลูกแป้งเพื่อทำเชื้อสุราจากความรู้ที่สั่งสมมาผลิตจากพืชท้องถิ่นและข้าวบั่นเป็นลูกแป้งและนำไปหมักโดยผู้ผลิตสุรารายไม่ได้ผลิตลูกแป้งเองแต่เป็นการผลิตภายในชุมชนและไปจำหน่ายให้ซึ่งกติการะบุนึ่งถึงการจำหน่ายต้องจำหน่าย ณ ที่ออกใบอนุญาตและด้วยการควบคุมที่เคร่งครัดเพื่อไม่ให้นำไปผลิตสุราเถื่อนจึงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาแป้งเชื้อสุรา ในส่วนของน้ำสุราพบว่าโดยส่วนมากจะใช้ข้าวเป็นวัตถุดิบหลักเนื่องจากกติการะบุนึ่งว่าต้องทำจากวัตถุดิบทางการเกษตรขณะที่ผู้ผลิตสุรารายใหญ่กลับใช้กากน้ำตาลเป็นวัตถุดิบหลักทำให้เกิดข้อเสียเปรียบในเรื่องต้นทุนเนื่องจากผลิตแล้วราคาสูงกว่าแต่ไม่สามารถขายในราคาที่เหมาะสมได้ต้องลดราคาเพื่อแข่งขันกับรายใหญ่ที่ผลิตจากกากน้ำตาลที่มีต้นทุนถูกกว่า ซึ่งกติกาที่ออกมาไม่ได้บังคับผู้ผลิตรายเดิม หรือไม่มีกติกาใหม่ออกมารองรับผู้ผลิตรายเดิมทำให้ข้อได้เปรียบของกติกาไม่ได้เอื้ออำนวยต่อผู้ผลิตรายย่อยเท่าที่ควร

จุดหนึ่งของกติกาที่แม้ว่าจะเป็นการบังคับผู้ผลิตทุกรายและจำเป็นต้องทำ คือการทำบัญชีและการเสียภาษีอากร โดยกรณีของการทำบัญชีพบว่า ผู้ผลิตรายย่อยส่วนใหญ่ไม่มีความรู้แต่อย่างใดเนื่องจากเป็นเกษตรกรทำให้ต้องจ้างผู้ทำบัญชีและตรวจสอบบัญชี กลายเป็นต้นทุนส่วนหนึ่งที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ผู้ผลิตรายย่อยเหล่านี้ไม่ทราบถึงว่าเข้ามาผลิตในระบบแล้วต้องทำบัญชี

วัตถุประสงค์และสุราที่จำหน่ายส่งแก่กรมสรรพสามิต จึงสร้างปัญหาเป็นอย่างมากต่อผู้ผลิตสุรารายย่อยเป็นจำนวนมาก จนเจ้าหน้าที่บางรายใช้ช่องทางโดยให้ผู้ผลิตจ้างเจ้าหน้าที่รัฐทำบัญชีให้และเก็บเงินเองถือว่าเป็นการผลประโยชน์จากความไม่รู้ของผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้

ขณะเดียวกันการเสียภาษีอากรแถมปีของรายย่อยพบว่ารัฐใช้มาตรฐานการเสียภาษีอากรแถมปีเดียวกันทั้งรายเล็กและรายใหญ่เพื่อต้องการให้เสมือนหนึ่งว่ามีความเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วพบว่าผู้ผลิตรายเล็กเป็นจำนวนมากเผชิญการใช้มาตรฐานภาษีเดียวกันกับรายใหญ่ทำให้ต้องแบกรับต้นทุนที่สูงกว่าส่วนหนึ่งมาจากต้นทุนการผลิตสูงกว่าอยู่แล้วและการลดราคาของรายใหญ่เพื่อแข่งขันในตลาด ทำให้ภาวะภาษีที่ต้องจ่ายโดยเฉพาะอากรแถมปีกลับเป็นต้นทุนที่สำคัญซึ่งสัดส่วนต้นทุนของภาษีอากรแถมปีในรายย่อยสูงถึงครึ่งหนึ่งจากต้นทุนทั้งหมด แม้ว่ารัฐจะสามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นจากผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้ แต่เมื่อผู้ผลิตรายเล็กไม่สามารถอยู่ในตลาดได้ยาวนานพอหรือเป็นจำนวนพอเย่อมกลับสร้างผลกระทบตามมา และสุดท้ายผู้ผลิตรายย่อยจะล้มหายจนเหลือไม่กี่รายจนนำไปสู่ภาวะผู้ผลิตน้อยรายหรือการผูกขาดดังเช่นในอดีตก็ได้

ส่วนหนึ่งของผู้ผลิตรายเล็กสามารถยกระดับขึ้นมาผลิตและจำหน่ายจนสามารถสร้างรายได้ในระดับดี แต่ทว่าการขยายคุณภาพและปริมาณให้มากขึ้นกลับประสบปัญหาเนื่องจากการขยายขนาดกำลังการผลิตกลับเจออุปสรรคของกำลังเครื่องจักรที่เดิมผลิตกันเพียง 5 แรงม้าเท่านั้น เมื่อขยายกำลังการผลิตต้องกลับไปใช้กติกาของปี 2543 ที่โรงงานสุราต้องมีกำลังการผลิตอยู่ถึง 30,000 ลิตร และมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 250 ไร่ ซึ่งนับว่าเป็นกติกาที่ไม่ได้ส่งเสริมการพัฒนาการผลิตอย่างเป็นทางการ ขั้นตอน รัฐเพียงออกกติกาที่ตอบสนองต่วกติกาที่มีอยู่ในบางข้อ มาใช้โดยไม่ได้ใช้สภาพความเป็นจริงมาเป็นตัวกำหนดกติกาที่ควรเป็น

สิ่งหนึ่งที่ทำให้กติกาไม่ได้เป็นส่วนสนับสนุนการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายอย่างแท้จริงคือ ผู้บังคับใช้กติกา หรือ เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งไม่ได้นำมาเพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกหรือสร้างบรรยากาศที่ดีในการพัฒนาอุตสาหกรรมสุรา เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐมองผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้เป็นผู้ผลิตสุราเถื่อนมาก่อน การเข้ามาเพียงเพื่อสร้างความรำรอยเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังรวมถึงการผลิตเพื่อการบริโภคภายในครอบครัวและชุมชนนั้นควรเป็นสิทธิที่สามารถทำได้ ถ้าไม่ได้นำออกไปจำหน่าย แต่เนื่องจากรัฐมองว่าการผลิตเพื่อการบริโภคสุราของชาวบ้านเป็นสิ่งไม่ดี ต้องมาซื้อสุราจากโรงงานสุราที่ให้เอกชนผลิตจึงจะดีกว่า กอปรกับรัฐมองว่าสุราของผู้ผลิตเหล่านี้ไม่มีคุณภาพ เพราะการสร้างภาพลักษณ์ของรัฐต่อชาวบ้านที่ผลิตสุรามาดลอดเวลาหลายสิบปีที่ว่าสุราของชาวบ้านอันตราย ดื่มแล้วอาจตายได้ หรือตาบอด

พฤติกรรมของรัฐจากการศึกษาพบว่ามีปัญหาในหลายส่วนเช่น การล่อซื้อจับกุมผู้ผลิตที่จดทะเบียนโดยเฉพาะผู้ผลิตที่มีประวัติการทำสุราเถื่อนในอดีต ตลอดจนทำการปรับโดยใช้มาตราเดียวทั้งที่ผิดในมาตราอื่นโดยเฉพาะ มาตรา 5 ซึ่งมีโทษปรับสูงสุด คือ 5,000 บาท ซึ่งในมาตราอื่นๆโทษปรับจะมีน้อยกว่าทำให้ในหลายครั้งสร้างปัญหาแก่ผู้ผลิตรายเล็ก หรือการตั้งเงื่อนไขการซื้อแสดมภ์ ว่าต้องซื้อขั้นต่ำต่อเดือนถ้าไม่มาซื้อเดือนใดจะถูกส่งสัยและเข้าตรวจค้นทันที จนทำให้ผู้ผลิตหลายรายต้องเลิกกิจการไปเนื่องจากถูกตรวจค้นบ่อยและปรับในหลายข้อหา

ผลจากกติกาและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต่อชาวบ้านที่เป็นผู้ผลิตรายเล็กจากการศึกษาพบว่าผู้ผลิตรายเล็กเหล่านี้หันกลับไปจำหน่ายสุรานอกระบบแม้ว่าผู้ผลิตเองจะอยู่ในระบบผ่านการจดทะเบียนและผลิตกันภายในระบบ ด้วยเงื่อนไขของต้นทุนที่จำเป็นต้องจ่ายที่ค่อนข้างสูง โดยต้นทุนดังกล่าวเช่น ค่าอากรแสดมภ์ การจำกัดกำลังการผลิต ค่าทำบัญชีและตรวจสอบบัญชี สิ่งเหล่านี้มีผลต่อต้นทุนสุราที่สูงขึ้นแต่ไม่อาจเพิ่มกำไรได้ โดยผู้ผลิตรายเล็กทำการลักลอบจำหน่ายสุราไม่ติดแสดมภ์ผ่านการจำหน่ายเป็นถุงหรือบรรจุขวดเครื่องดื่มบำรุงกำลังและขายเฉพาะคนที่คุ้นเคยในชุมชนเพื่อทำให้ยังมีกำไรพอจะนำมาเป็นทุนหมุนเวียนไปได้ แต่การที่ผู้ผลิตกลับไปจำหน่ายสุรากันนอกระบบแสดงถึงนโยบายที่ออกมาไม่ได้ตอบสนองกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่างแท้จริง นั่นคือ ผู้ผลิตรายเล็กทั่วประเทศ

#### 4. พฤติกรรมจากผู้ผลิตสุรารายเดิม

แม้ว่าการผลิตและจำหน่ายสุราได้มีการเปิดเสรีมากขึ้นแต่ด้วยการครอบครองตลาดสุราในลักษณะการผูกขาดในตลาดสุราขาวมานานทำให้เมื่อมีผู้ผลิตรายอื่นเข้ามาในตลาด จึงจำเป็นต้องใช้ความสามารถของกลุ่มสุราในทุกด้านเข้ามา เพื่อยังคงรักษาการเป็นผู้นำในตลาดสุราขาว จึงเกิดพฤติกรรมการสร้างอุปสรรคต่อผู้ผลิตสุรารายย่อยเกิดขึ้น โดยสามารถสรุปออกมาเป็น ส่วน ดังนี้

1) **พฤติกรรมด้านราคา** มีการลดราคาลงมาแข่งขันกับสุราชุมชนเป็นอย่างมาก โดยสุราขาว 40 ดีกรีขนาด 625 ซีซีลดราคาจากเดิม 65-70 บาทลดลงมาที่ 50-55 บาท ส่วนสุรารายย่อยที่ผลิตออกมาจำเป็นต้องตั้งราคาในระดับเดียวกันหรือถูกกว่าเพื่อให้สามารถขายได้ ส่วนสำคัญที่ทำให้การลดราคาของรายใหญ่สามารถกระทำได้รวดเร็ว มีสาเหตุจากต้นทุนที่ถูกลงมา ไม่ว่าจะเป็นกากน้ำตาล หรือการลดอากรสุรา และการสต็อกสินค้าจำพวกวัตถุดิบก่อนเปิดเสรี ตลอดจนความได้เปรียบของสินค้าที่มีความหลากหลายของกลุ่มทุนสุราและขนาดของทุนที่หนาพอ ทำให้สามารถกระทำได้ง่าย

2) **วัตถุดิบ** พบว่ามีการกีดกันการขายสินค้าโดยเฉพาะ ขวดแก้ว เพื่อไม่ให้ไปบรรจุสุรามีการกว้านซื้อขวดแก้วในตลาด มีการไม่ขายขวดแก้วซึ่งมาจากโรงงานขวดแก้วภายในกลุ่มให้แก่ผู้ผลิตรายอื่น ขณะที่วัตถุดิบในการทำน้ำสุราที่ผู้ผลิตรายย่อยแต่เดิมผลิตจากวัตถุดิบการเกษตรจำพวก ข้าว อ้อย แต่เมื่อบางรายไม่สามารถแบกรับต้นทุนที่สูงขึ้นจึงหันมาผลิตจากกากน้ำตาลเช่นเดียวกับกลุ่มสุราและกลายเป็นว่ามีการเสนอขายกากน้ำตาลจากโรงงานทำน้ำตาลในกลุ่มและมีการเสนอสูตรทำสุรจากากน้ำตาลเพื่อหันมาผลิตสุรจากากน้ำตาล ทำให้ความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ไม่เกิดขึ้นทำให้เกิดสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดเป็นจำนวนมากส่งผลให้การบริโภคสุรายังคงบริโภคสุราของโรงใหญ่อยู่เพราะคุ้นเคยในรสชาติและการทำสุรจากากน้ำตาลของรายย่อยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าทำให้คุณภาพยังไม่ดี

3) **ช่องทางจัดจำหน่าย** พบว่าในตลาดสุราโดนรวมแล้วยี่ปี่วหรือเอเยนต์ จะอยู่ในเครือข่ายของสุราโรงใหญ่ การสอดแทรกของสุรารายย่อยทำได้ยาก โดยใช้การห้ามตั้งสุราของรายย่อยถ้าพบจะไม่ขายสุราในเครือข่ายหรือเพิ่มต้นทุนการขายทำให้สินค้าที่รับมาแพงกว่ารายอื่นทำให้ขายลำบากเป็นการกีดกันยี่ปี่ว ขณะที่บางรายรับทั้งสุรารายย่อยและสุราโรงใหญ่โดยเฉพาะร้านค้าปลีกที่รับได้จำนวนน้อยและกดราคากับผู้ผลิตรายย่อย

การจำหน่ายสินค้าโดยเฉพาะสุรานั้นมิใช่ว่ามีผลิตภัณฑ์แล้วจะสามารถขายได้โดยง่าย แต่จำเป็นต้องช่องทางและเครือข่ายเพื่อสามารถจัดจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคได้เร็วที่สุด ทำให้เครือข่ายการจัดจำหน่ายจำเป็นต้องลงทุนมหาศาล เช่น เรื่องทำเล ผู้ที่จะมาเป็นตัวแทนจำหน่าย บุคลากร ยานพาหนะ ทุน ตลอดจนเทคโนโลยีด้านต่างๆที่จะเข้ามาสนับสนุน สิ่งเหล่านี้เป็นเงินทุนมหาศาลนอกเหนือจากการสร้างโรงงานผลิตสุราแล้ว ทั้งนี้พบว่ากลุ่มทุนสุรามีเครือข่ายเพื่อจัดจำหน่ายเพียงเฉพาะภายในของกลุ่มเองที่เป็นยี่ปี่วขึ้นตรงต่อบริษัทมากกว่าแสนราย และยี่ปี่วอิสระอีกนับแสนรายซึ่งเครือข่ายเพื่อการจำหน่ายจำเป็นต้องสร้างด้วยระยะเวลาอันยาวนาน เงินทุนมหาศาล และการอำนวยความสะดวกภาครัฐ

สิ่งที่ทำให้กลุ่มทุนมีเครือข่ายจำหน่ายครอบคลุมไปทั่วประเทศส่วนหนึ่งมาจากในอดีตการประมูลโรงงานสุราของกรมสรรพสามิตในพื้นที่ต่างๆจะได้เขตจัดจำหน่ายไปในตัว และยังครอบครองโรงงานได้มากย่อมครอบคลุมพื้นที่การจำหน่ายมากขึ้นไปพร้อมกัน และเมื่อได้พื้นที่จำหน่ายก็ย่อมทำให้ขยายช่องทางจำหน่ายได้ง่ายมากขึ้นและเมื่อช่องทางมีจำนวนมากตามพื้นที่ต่างๆแล้วย่อมทำให้สามารถเข้าถึงผู้บริโภคได้ง่ายมากขึ้น

ขณะที่ผู้เข้ามาแข่งขันรายใหม่ นอกจากต้องลงทุนสร้างโรงงานผลิตสุราที่ต้องลงทุนมหาศาลมูลค่าหลายร้อยล้านบาท ถ้าจะปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลังฯ ฉบับที่ 1 ของทางจัดจำหน่ายยังต้องฝากร้านค้าส่งที่เป็นผู้ขายสินค้าของกลุ่มทุนสุราแต่เดิมมาอยู่แล้วแม้ว่าผู้ค้าส่งจำนวนมากจะยินดีรับมาขายแต่ก็ต้องพบว่าข้อจำกัดของร้านค้าส่งเหล่านี้คือการมีพื้นที่ในการสต็อกสินค้าจำกัด จำเป็นต้องเลือกสินค้าที่ได้กำไรและสามารถขายออกได้เร็วเพื่อนำเงินไปหมุนเวียนภายในร้าน ทำให้สุราของรายใหม่แม้ว่าจะเข้ามาขายในร้านได้แต่การสต็อกสินค้ากลับพบว่าไม่ได้มีจำนวนมากและยังต้องแบ่งให้กับสุรายี่ห้ออื่นที่เป็นรายใหม่เช่นเดียวกัน ขณะที่สุราของรายเดิมยังคงครองพื้นที่ส่วนใหญ่และเป็นสินค้าหลักอันดับต้นที่ขายออกได้เร็วแล้วมีการเก็บสต็อกไว้ในร้านมากที่สุด นั่นทำให้กลายเป็นข้ออุปสรรคที่ผู้เข้ามาแข่งขันทุกรายต้องเผชิญและเป็นข้ออุปสรรคใหญ่อย่างแท้จริง

4) **การโฆษณาประชาสัมพันธ์** พบว่ากลุ่มทุนสุรามีการทุ่มงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อสร้างการรับรู้ให้สินค้า รับรู้ผลิตภัณฑ์ทั้งในโทรทัศน์ ป้ายโฆษณา การทำevent marketing ต่างๆ ทำให้ผู้บริโภครับรู้แต่ยี่ห้อ (Brand) ของกลุ่มสุรารายใหญ่เพียงฝ่ายเดียว ขณะที่สุรารายย่อยไม่มีการทำประชาสัมพันธ์แต่อย่างใด และเมื่อรัฐห้ามการโฆษณาทางโทรทัศน์ ทำให้กลุ่มสุราจึงลงไปเจาะยังร้านเหล้า ผับ และร้านอาหาร ตลอดจนร้านค้าปลีก โดยตรงทำให้การรับรู้สินค้าตัวอื่นโดยเฉพาะสุราชาวบ้านเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น ทำให้ภาพลักษณ์ของสุราชาวบ้านไม่ชัดเจนเท่ากับสุรารายใหญ่

5) **การเข้าครอบครองกิจการ** โดยจะพบในช่วงต้นของการเปิดเสรีในกรณีของบริษัทยูนิเท็ดไวน์เนอร์ ได้เข้ามาแข่งขันในตลาดสุราขาวในยี่ห้อไฟทอง แต่การจำหน่ายต้องไปอาศัยร้านค้าส่งในเครือของนายเจริญจนท้ายที่สุดบริษัทก็ถูกเข้าครอบครองกิจการ (Take Over) ในที่สุด ขณะที่ผู้ผลิตสุราชุมชนรายเล็กก็ถูกเข้ามาถือหุ้นโดยบริษัทในเครือและทำให้กิจการไม่สามารถขยายต่อไปได้ ตลอดทั้งยังไปกดดันผู้ผลิตรายอื่นในพื้นที่ไม่ให้ขยายตัวได้ โดยใช้การลดราคามาแข่งทำให้คู่แข่งต้องลดราคาลงมาสู้ หรือการใช้เครือข่ายการจำหน่ายร่วมกดดันการกระจายสินค้าของคู่แข่ง ทำให้บางพื้นที่เช่น จ.นครราชสีมาประสบปัญหานี้อยู่

จากสาเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าพฤติกรรมการแข่งขันจากกลุ่มทุนสุรารายเดิมในตลาดมุ้งที่จะลดผู้เข้ามาแข่งขันในตลาดให้น้อยลงเพื่อยังคงรักษาส่วนแบ่งในตลาดให้สูงหรือรักษาการเป็นผู้นำในตลาดอยู่



นอกเหนือจากส่วนของกติกาและผู้ผลิตรายเดิมเองแล้ว ส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ผลิตรายเล็กเองที่ทำให้การผลิตสุราที่ควรเป็นลักษณะของท้องถิ่นมีเอกลักษณ์ต้องเลือนหายไป เนื่องจากต้องการแข่งขันมากจนเกินไปทำให้ต้องขายสินค้าเป็นจำนวนมากและมุ่งหวังกำไรต่อหน่วยสูงๆ เพราะเชื่อว่าขายสุราจะทำให้รวยเร็ว จนทำให้ผู้ผลิตหลายรายจำนวนมากหันกลับไปใช้การผลิตที่ใช้วัตถุดิบเดียวกับผู้ผลิตรายใหญ่เพื่อต้องการกำไรที่สูงขึ้น โดยไม่ได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของสุราท้องถิ่นที่จำเป็นต้องมีเอกลักษณ์พิเศษตามแต่ละพื้นที่

## 6.2 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

### 6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การที่ตลาดสุราได้รับการเปิดเสรีทั้งการผลิตและจำหน่ายได้มากยิ่งขึ้นมีผลให้ผู้เล่นในตลาดย่อมมีมากขึ้น ขณะที่ข้อจำกัดหรืออุปสรรคบางประการไม่ได้เอื้ออำนวยต่อผู้ผลิตรายเล็กเพียงพอต่อการแข่งขันในตลาดเสรีสุรา ด้วยเหตุจากกติกาที่มีมาแต่เดิมและที่ออกมาใหม่ ตลอดจนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กติกา จึงเสนอข้อเสนอแนะออกเป็นสองส่วนคือ กติกาและเจ้าหน้าที่ ดังรายละเอียดดังนี้

#### 1) กติกาสุรา

ด้วยเหตุที่ว่าลักษณะตลาดได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากจากตลาดสุราชาวที่ผูกขาดเป็นตลาดเสรีภายใต้การกำกับแล้วจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในสังคม โดยผู้ศึกษาเสนอการปรับปรุงกติกาสุรา ในสาระสำคัญดังนี้

1.1 ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ในบางส่วน เนื่องจากการออกพระราชบัญญัติสุราใหม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการปรับปรุงแก้ไขกระทำได้รวดเร็วกว่า โดยผู้ศึกษาเห็นว่าควรดำเนินแก้ไขในส่วนของผู้ทำสุรา (มาตรา 5) ด้วยว่าเป็นมาตราที่กำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ผลิตสุรารายย่อยเป็นจำนวนมาก โดยกำหนดคุณลักษณะผู้ทำสุราขึ้นมาให้ชัดเจนว่าผู้จะทำสุราได้ต้องมีคุณสมบัติอย่างไรบ้างและกำหนดเป็นสองส่วนแบ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่กับผู้ผลิตรายย่อยเพื่อไม่ให้เกิดความคลุมเครือของกติกาที่จะถูกไปบังคับใช้ที่มีผู้ผลิตที่หลากหลาย

1.2 การออกกติกาในส่วนของกรมสรรพสามิตเช่นประกาศกรมฯ ระเบียบกรมฯ ควรกำหนดเกณฑ์ที่ไม่แคบหรือมีกรอบที่แน่นอนจนเกินไป เช่น การกำหนดภาชนะบรรจุที่แน่นอน ซึ่งง่ายต่อการเก็บภาษีแต่ไม่เหมาะกับการพัฒนาบรรจุภัณฑ์สุราที่จะสามารถสร้างมูลค่าแก่สุราได้มากขึ้น เป็นต้น ควรออกเกณฑ์ในลักษณะการเอื้อต่อการพัฒนาสินค้าด้วย

1.3 ควรออกกติกาเพื่อมาควบคุมด้านอุปสงค์ โดยด้านอุปสงค์ต่อสุราหรือการบริโภคสุราเป็นปัญหาในสังคมแม้ว่าจะมีการเปิดให้แข่งขันกันผลิตก็ตามแต่ก็จำเป็นที่จะต้องให้มีการควบคุมการบริโภคสุราที่ไม่มากจนเกินไป

## 2) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ด้วยอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากกติกา คือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 และกฎหมายประกอบทำให้มีอำนาจหน้าที่เข้าจับกุม ตรวจยึดและจับปรับ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาลหรือพนักงานของรัฐหน่วยอื่นกระทำการใดร่วมได้ ทำให้มีอาจเพียงพอต่อการเข้าตรวจสอบและจับกุม โดยเฉพาะผู้ผลิตสุราที่อยู่ระบบของการจดทะเบียนของกรมสรรพสามิต ทำให้เกิดการใช้อำนาจบางส่วนเกินเลยไปหรือเกิดการใช้กติกาคิดไปทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบจากกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้วิจัยขอเสนอแนะ ดังรายละเอียดดังนี้

2.1 ควรเพิ่มขึ้นตอนในการตรวจสอบการกระทำผิดว่าผู้ผลิตดังกล่าวกระทำผิดจริงตามกฎหมาย ไม่ควรชี้ชัดเพียงแค่พบอุปกรณ์บางอย่างว่าเป็นส่วนของความผิดทั้งหมด

2.2 การจับกุมผู้กระทำผิดควรมีการถ่วงดุลอำนาจการจับกุมให้มากขึ้นอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือศาลเพื่อมิให้กลายเป็นผู้ใช้อำนาจเดี่ยวมากเกินไป

2.3 การเข้าตรวจสอบและจับกุมและแจ้งความผิดควรกระทำโดยมีพยานรู้เห็น โดยไม่ใช่หน่วยงานเดียวกันเพื่อลดข้อครหาในการกระทำที่ไม่โปร่งใส

### 6.2.2. การส่งเสริมโดยภาครัฐ

รัฐควรส่งเสริมผลิตภัณฑ์สุราที่ถูกผลิตด้วยความสามารถของผู้ผลิตรายย่อยที่เติบโตจากการเป็นผู้ผลิตสุราเถื่อนมาเป็นผู้ผลิตสุราถูกกฎหมายด้วยการสนับสนุนด้านต่างๆ ดังที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1) การพัฒนาคุณภาพสุราและผลิตภัณฑ์ ด้วยการส่งเสริมความรู้จากสถาบันการศึกษาและแก่ผู้ผลิตรายย่อยเพื่อพัฒนาคุณภาพของเชื้อแป้งหมัก และน้ำสุราที่ได้คุณภาพมีเอกลักษณ์แต่ละท้องถิ่น

2) การฝึกอบรมวิชาการทางธุรกิจ เนื่องจากผู้ผลิตรายย่อยเป็นชาวบ้านเป็นเกษตรกร ทำให้ขาดโอกาสในการเรียนรู้วิชาการทางธุรกิจสมัยใหม่ การให้อนุญาตผลิตสุราได้แต่ขาดความรู้ในการขายและการทำธุรกรรมต่างๆมีผลให้เสียเปรียบผู้อื่นโดยเฉพาะคู่แข่งเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องให้ความรู้แก่ผู้ผลิตรายย่อยเหล่านี้ด้วย

3) ตั้งหน่วยงานดูแลเฉพาะด้านนอกเหนือจากกรมสรรพสามิต มาจากกรมสรรพสามิตมีหน้าที่เพียงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดูแลการเข้ามาในระบบเพื่อทำการผลิตให้ถูกต้องตามกฎหมายและเสียภาษีตามอัตราที่ระบุไว้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะทำการอบรมส่งเสริมความรู้ได้มากพอ เกิดข้อจำกัดเป็นอย่างมาก จึงควรมีหน่วยงานในการอบรมส่งเสริมความรู้และเป็นผู้กำกับดูแลแยกส่วนจากกรมสรรพสามิตเพื่อลดภาระและให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้นในการควบคุมดูแลผู้ผลิตรายย่อย

4) รัฐควรอนุญาตและส่งเสริมการทำเหล้ายาตอง เนื่องจากจะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สุรามากขึ้นแล้วยังสร้างเอกลักษณ์แก่สุรากลั่นเพิ่มขึ้นในอีกทางหนึ่ง เพราะสูตรการทำยาตองในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันออกไป และสามารถสร้างความแตกต่างของผลิตภัณฑ์สุราได้ชัดเจนมากขึ้นจากผู้ผลิตรายย่อยด้วยกันและโดยเฉพาะกลุ่มสุรารายใหญ่ได้อีกทางหนึ่ง

### 6.2.3 ข้อเสนอแนะผู้ผลิตรายย่อย

หลังเปิดเสรีสุราเป็นต้นมาผู้ผลิตรายใหม่ที่เข้ามาเป็นจำนวนมากกลับไม่สามารถดำรงในตลาดได้นานพอบางรายเข้ามาได้เพียง1ปีก็ต้องเลิกกิจการไป เกิดภาวะต่างๆต่อผู้ผลิตเป็นอย่างมาก ทางผู้วิจัยขอเสนอแนะในส่วนที่ผู้ผลิตรายย่อยพอกระทำได้ ดังรายละเอียดดังนี้

1) ผู้ผลิตรายย่อยเป็นจำนวนมากเปลี่ยนวัตถุดิบจากเดิมใช้ผลิตผลการเกษตรมาเป็นกากน้ำตาลทำให้คุณภาพสุราด้อยคุณค่าลงเนื่องจากไม่ได้สร้างความแตกต่างกับผลิตภัณฑ์ตัวเองแต่อย่างใด จึงควรรักษาการใช้ผลิตผลทางการเกษตรไว้คงเดิมและพัฒนาในการใช้วัตถุดิบทางการเกษตร เพื่อสร้างสุราที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเองหรือท้องถิ่น

2) ผู้ผลิตสุราที่ผลิตกันในชุมชนหรือท้องที่ใกล้เคียงรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการซื้อวัตถุดิบ, การจัดจำหน่าย ตลอดจนสร้างเอกลักษณ์เฉพาะของสุราชุมชนขึ้นด้วย

วัฒนธรรมชุมชนหรือจุดเด่นในชุมชนสู่ผลิตภัณฑ์สุราเพื่อเป็นจุดขายสำคัญของผู้จะบริโภคสุราที่มีเอกลักษณ์พิเศษต้องไปยัง ณ พื้นที่ใด

3) ผู้ผลิตสุรารายย่อยจำเป็นต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์และสูตรสุราที่มีลักษณะเฉพาะของตนเพื่อสร้างความแตกต่างที่เด่นชัดจากสุรารายย่อยด้วยกันและผู้ผลิตรายใหญ่ในตลาด จากเดิมสุราต้องบรรจุในภาชนะขวดสีชา ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ ควรนำภาชนะท้องถิ่นที่สะท้อนชุมชนนั้นหรือท้องถิ่นนั้นๆบรรจุสุราโดยมีปริมาตรตามที่ถูกกำหนดอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

4) ผู้ผลิตรายย่อยจำเป็นต้องสร้างตราสินค้า (Brand) เฉพาะตนขึ้นมา ไม่ควรจะนำเอาตราสินค้าของผู้ผลิตรายอื่นมาเป็นส่วนประกอบของตน เช่นลักษณะวงข้าวเป็นต้น ด้วยจะทำให้เกิดความคล้ายคลึงกันไม่ได้บ่งชี้แต่อย่างใดว่าสุราทำจากที่ใด

### 6.3 ข้อจำกัดในการทำวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้การศึกษาโดยลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ผลิตรายย่อยและเจ้าหน้าที่สรรพสามิตตลอดจนผู้ที่ทำการขับเคลื่อนสุราชุมชน โดยพื้นที่ที่ลงไปนั้นพบว่ามีความน้อยอยู่เนื่องจากปัญหาในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันออกไป จังหวัดในภาคเดียวกันก็มีปัญหาแตกต่างกันออกไป ทำให้ไม่สามารถครอบคลุมในประเด็นปัญหาทุกส่วน จึงอาจตกประเด็นสำคัญไปบ้าง

ขณะที่การวิจัยในเรื่องความสัมพันธ์ของรัฐและกลุ่มทุนมีข้อจำกัดเป็นอย่างมากจากการขออนุญาตสัมภาษณ์ผู้ผลิตรายใหญ่และเจ้าหน้าที่รัฐเองไม่ได้ตอบในประเด็นคำถามที่สำคัญบางประเด็นทำให้อาจไม่ครบถ้วนทุกประเด็นที่ต้องการ

### 6.4 ข้อเสนอแนะในงานวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาในกติกาประกอบอื่นๆที่เกี่ยวข้องและใช้ร่วมกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 เพื่อขยายขอบเขตที่ครอบคลุมมากขึ้น

2. ควรทำการศึกษาเป็นพื้นที่เฉพาะมากขึ้นเน้นในพื้นที่ที่มีความรุนแรงหรือมีการเลิกกิจการเป็นจำนวนมากๆ หรืออาจจะศึกษาในพื้นที่ที่มีการเติบโตและมีการเลิกกิจการเป็นจำนวนน้อยมากเพื่อศึกษาถึงเหตุในการแข่งขันถึงประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

3. ควรศึกษาการเปิดเสรีสุราในกรอบเอฟทีเอ (FTA) และกรอบการค้าโลกต่อกลุ่มทุนสุราและสุราชุมชนในอนาคต

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กมล กมลตระกูล. เหล้าเสรี ยังไม่เสรี. ประชาชาติธุรกิจ (24 กุมภาพันธ์ 2546): 2.
- กมล กมลตระกูล. กฎหมายเถื่อนมิใช่เหล้าเถื่อน. เนชั่นสุดสัปดาห์ 21(25-31 มีนาคม 2545) : 28-29
- กองบรรณาธิการ. บทสรุปประมวลโรงเหล้า”เจริญ สิริวัฒนภักดี” อย่างไรก็ชนะ. ธุรกิจก้าวหน้า (พฤศจิกายน 2542) : 89-93
- กองบรรณาธิการ. บริหารคอนเนคชั่น ยี่ห้อ เจริญ สิริวัฒนภักดี. Corporate Thailand. 7(70) (มิถุนายน 2545) : 58-77
- กองบรรณาธิการ. ลดภาษีสุรากลั่น30%เอื้อรายใหญ่. กรุงเทพธุรกิจ (22 มกราคม 2546) : 2
- กุลวดี หวังดีศิริสกุล. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม . วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย. เอกสารวิจัย สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- เกสร สิทธิหนิว. ยกเลิกพระราชบัญญัติสุรา2493ทางออกของปัญหา “เหล้าพื้นบ้าน”?. สารคดี [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.sarakadee.com>. (8สิงหาคม2544).
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาคให้พรรคประชาธิปัตย์ [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.ect.go.th> , 2544.
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา. รายงานผลการพิจารณาสอบสวน กรณี การไม่ปฏิบัติตามสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่4) สัญญาเช่าโรงงานสุราบางยี่ห้อ และให้ใช้สิทธิในการผลิตและจำหน่ายสุรา ระหว่าง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กับ บริษัทสุรามหาราษฎร์ จำกัด (มหาชน). กรุงเทพฯ. (ม.ป.ส), 2548 .
- คม ขาวสะอาด. นโยบายเปิดเสรีสุรา ภายใต้วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543. วารสารTax & Business Law Magazine 7(77) (กุมภาพันธ์ 2544) : 6 - 22
- จันทรา ธนะวัฒน์นางศ์. การเมืองเรื่องเหล้า:กรณีศึกษาเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย. ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

- จี. วิลเลียม สกินเนอร์. สังคมจีนในไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548.
- จำรัส กันทะสัก. นโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา:กรณีศึกษาบ้านม่อนป่ายางเหนือ ตำบลหนองแรดอำเภอเทิงจังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546.
- จุฑาทิพย์ เตชะธรรมาธิชและพีระพจน์ รัตนมาลี. นโยบายสุราเสรี:อุปสรรคและทางเลือก. รัฐสภาสาร (พฤศจิกายน 2546) : 97-103
- ชัยชาญ ดาวดี. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตที่มีต่อนโยบายสุราเสรี. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. โครงการสำรวจพฤติกรรมทางการตลาดเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขัน ตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(ทีดีอาร์ไอ), 2545.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 22(4) (ธันวาคม 2547) : 109-126
- ทรงเกียรติ ชาติวัฒน์นนท์. ยุคนี้คือยุคของเจริญ สิริวัฒนภักดี. ดอกเบี๋ย (พฤษภาคม 2545)
- ธนพล สายยนต์,พ.ต.ต. ความคิดเห็นต่อนโยบายผลิตสุราเสรี:กรณีศึกษาในเขตตำบล ห้วยหม้าย อำเภอสอง จังหวัดแพร่. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.
- ธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบูลย์. จาก"มิตรภาพ"สู่"ความขัดแย้ง"จนปริ้วมหายุทธภาคพิสดารใน คีกรน้ำเมาสี่เลือด(ตอน1-5). เนชั่นสุดสัปดาห์ (เมษายน-พฤษภาคม2543): 38-40
- ธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบูลย์. สู่ขุมมั่งคั่งกรรช่อนพยัคฆ์แห่งยุทธจักรน้ำเมาบนเส้นทางผลประโยชน์ของ กิจการสุรไทย(ตอน1-4). เนชั่นสุดสัปดาห์. (มีนาคม-เมษายน 2543): 38-39
- ธวัชชัย จารนัย. ปลดแอกเหล่าพื้นบ้านภูมิปัญญาสายพันธุ์ไทย. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 49.14 (30ส.ค.- 5ก.ย.45)
- ธีระพงษ์ สมเกษตรินทร์. สุราชุมชน"แพทุ่นนิยมร้องรัฐอุ้มร้อนค้ำซึ่งหนี-ยักษ์ใหญ่เตะสกัด. ประชาชาติธุรกิจ (6ตุลาคม 2546): 1,4
- นพพร วาสุเทพรังสรรค์. การศึกษาโครงสร้างตลาดและกลยุทธ์การแข่งขัน ในอุตสาหกรรมเบียร์ ของไทย. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- นราทิพย์ ชูติวงศ์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2544.

- นิรมล สุธรรมกิจ. โครงการวิจัยเรื่องภาวะตลาดสุราในประเทศไทย. บทความ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2539.
- บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน). ร่างหนังสือชี้ชวนการลงทุน สำหรับการเสนอขายต่อประชาชนทั่วไปและผู้ถือหลักทรัพย์เบื้องต้นในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2548
- บังอร ทับทิมทอง. Concentrationของอุตสาหกรรมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2519.
- บุญชัย ใจเย็น. บุษที่รวยที่สุดในประเทศไทย:เจริญศิริวัฒนภักดี. พิมพ์ครั้งที่ 1.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดอกหญ้ากรู๊ป, 2546.
- ประเวศ วะสีและคณะ. เหล่าพื้นบ้าน:ภูมิปัญญาไทยและสิทธิอันชอบธรรมกับการแก้ ปัญหาความยากจน. พิมพ์ครั้งที่1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544.
- ปิยะวรรณ สุขศรี. การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุราร้านของชุมชนในประเทศไทย กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวในจังหวัดเชียงรายและแพร่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2544.
- ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์. ทฤษฎีและการศึกษาเศรษฐศาสตร์แนวสถาบันและประวัติศาสตร์ในทศวรรษที่ 1980. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ (ธันวาคม 2526) : 168-179
- ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์. เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอำนาจ. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 1(1) (เมษายน 2532) : 168-179
- พาเกียรติ สมานบุตร. รวมกฎหมาย พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 พร้อมด้วยกฎกระทรวงประกาศคำสั่ง ระเบียบ หนังสือสั่งการ ข้อหารือ และคำพิพากษาศาลฎีกา. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : บริษัทแอลทีเพรส, 2536.
- พิชัย จิระอุดมทรัพย์. ภาษีสรรพสามิตกับกิจการสุรา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2528.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. การกระจุกตัวของอุตสาหกรรม. พิมพ์ครั้งที่1.กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518.
- ภาวดี ทองอุไทย. รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม. บทความเสนอในงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2531.
- ยศพร ธนสีลังกูร. วิบากกรรม"เหล้าเสรี"ภาคประชาชน. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 52(25-31พฤษภาคม2544): 22-23.

- เยาวภา ญาณสุภาพ. กิจการสุราในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2367-2485. วิทยานิพนธ์  
การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ,2532.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. เศรษฐกิจศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ.2540. เล่มที่ 1-3 พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : มติชน , 2546.
- รุ่งลาวัลย์ น้อยประสิทธิ์. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจุกตัวและอัตรากำไรของ  
อุตสาหกรรมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530.
- เรณู รื่นกลิ่น. ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต , 2542.
- ณัย วิริยตระกูลชัย. การวิเคราะห์โครงสร้างอุตสาหกรรมเบียร์ไทยกับการผูกขาดธุรกิจ  
(กรณีศึกษาการบังคับขายสุราฟองเบียร์). วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต  
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,2541.
- วิศิษฐ วชิรวิรุฬห์. ปัญหาทางกฎหมายที่ใช้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตในระบบสุราเสรี. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,2543. กรุงเทพฯ :
- สนธิ ลิ้มทองกุล. เจ้าพ่อ. พิมพ์ครั้งที่1. กรุงเทพฯ : โครงการหนังสือเล่มนิตยสารผู้จัดการ, 2545.
- สัมภาษณ์ชวการ ไตสวัสดิ์, ประธานเครือข่ายผู้ประกอบการอุตสาหกรรมสุราแห่งประเทศไทย.  
20 สิงหาคม 2548.
- สัมภาษณ์น้อย โกฎิคำ, หจก.น้อยแดงสุรากลั่น จ.ลำปาง. 26 เมษายน 2548.
- สัมภาษณ์ทองพูน หิมะกุล, หจก.จุฑาทิพย์การสุรา จ.อุบลราชธานี. 25 พฤษภาคม 2548.
- สัมภาษณ์ณรงค์ศักดิ์ จิววิเศษ, หจก.ส.วาริทรัพย์ จ.นครราชสีมา. 5 มิถุนายน 2548.
- สัมภาษณ์ดวงเดือน ทวีพุดชา, กลุ่มเกษตรกรทำนาพุดชา จ.นครราชสีมา. 7 มิถุนายน 2548.
- สัมภาษณ์ดรณี เจ้าหน้าที่สรรพสามิต. 15 มิถุนายน 2548.
- สัมภาษณ์พัชราภรณ์, เจ้าหน้าที่สรรพสามิต. 26 พฤษภาคม 2548.
- สัมภาษณ์พิเชษฐ โรจนสุรศักดิ์, เจ้าหน้าที่สรรพสามิต. 26 เมษายน 2548.
- สัมภาษณ์บุญเที่ยง เทือกเถาสาร, หจก.บ้านหลุกข้างเงิน. 27 เมษายน 2548.
- สัมภาษณ์บุญธรรม ต๊ะเพย, นายกสมาคมสุราลำปาง. 26 เมษายน 2548.
- สัมภาษณ์ประพันธ์ รัตนดิลก, เจ้าหน้าที่สรรพสามิต. 30 ตุลาคม 2548.
- สัมภาษณ์เมธี, ผู้ค้าส่งจังหวัดนนทบุรี. 2 พฤศจิกายน 2548.
- สัมภาษณ์ยุทธศักดิ์ เวศวรุตม์, บริษัทสินสุรางค์การสุรา. 15 มกราคม 2548.
- สัมภาษณ์ราพรรณ สุวรรณประสงค์, กลุ่มเกษตรกรทำนบ้านเอื้อม 27 เมษายน 2548.จ.ลำปาง.
- สัมภาษณ์สมสิทธิ์ อัสครนธิ์, หจก.สุราอุกระแซ่. 27 เมษายน 2548.



- สัมภาษณ์ วิชัย ตลอดพงษ์, ผู้ผลิตสุรา จ.อุบลราชธานี (เลิกผลิตแล้ว). 26 พฤษภาคม 2548.
- สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์. คลื่นขบวนกบฏเห่าในสังคมไทย เน้นสิ้นสุดสัปดาห์ 10,505(4-10 ก.พ.2545)  
หน้า 25
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?  
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 22(4) (ธันวาคม 2547) หน้า 82-108
- สรกมล อุดุลยานนท์. จอมยุทธ์น้ำเมา เจริญวิวัฒนาการดีผู้หาญกระตักหนวดสิงห์. พิมพ์ครั้งที่ 7.  
สวาท อุปฮาดและคณะ. รายงานวิจัย:โครงการการศึกษาเรื่องภูมิปัญญาเหล้าพื้นบ้าน เพื่อฟื้นฟู  
และพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตวัฒนธรรมเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน  
กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2546.
- สัมภาษณ์สุชาติ ทาสีทิพย์ , หจก.สุราน้ำจันทน์. 26 เมษายน 2548.
- สัมภาษณ์เสาวนีย์, หจก.พลอยแพรวสุวรรณจำกัด. 27 เมษายน 2548.
- สัมภาษณ์หา อุดมะมะ, สหกรณ์เดชอุดม จ.อุบลราชธานี. 26 พฤษภาคม 2548.
- สัมภาษณ์อัฐวุฒิ ประเทืองบริบูรณ์, หจก.ประเทืองบริบูรณ์สุราไทย จ.ลำปาง. 27 เมษายน 2548..
- สัมภาษณ์อำพร ใจเบ็ญ, หจก.อำพรสุรากลั่นทุ่งฝ่าย จ.ลำปาง. 26 เมษายน 2548.
- สัมภาษณ์เอนก นาคบุญตัน , หจก.โคราชการสุรา จังหวัดนครราชสีมา. 15 พฤษภาคม 2548.
- สุทธิพันธ์ จิราวัฒน์. แผนนโยบายแห่งรัฐ 5 ปีรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. ศูนย์ศึกษา  
เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2545.
- สุภมาส ไข่คำ. การศึกษาคุณภาพของสุรากลั่นพื้นบ้านที่ผลิตในเขตภาคเหนือตอนบน.  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะวิทยาศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , 2544.
- สุรรัตน์ บรรจงอักษร. การศึกษาเปรียบเทียบวิธีการจัดเก็บผลประโยชน์จากโรงงานสุรา:วิธีเก็บ  
จากบริษัทกลางกับวิธีเก็บจากเขตจำหน่ายแต่ละเขต. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต  
คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2527.
- เสน่ห์ โทธิปฐุม. คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493. กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์เจริญผล , 2526.
- อนุเทพ ญาณสุภาพ. การจัดเก็บภาษีสุรากับการพัฒนาอุตสาหกรรมสุราของไทย. เอกสารวิจัย  
ส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2532.

ภาษาอังกฤษ

Drobak, John N. and John V.C. Nye (eds.). 1997. The Frontiers of the New Institutional Economics. San Diego Academic Press

Eggertsson, Thrainn. 1990. Economic Behavior and Institutions.

North, Douglass C. 1990, Institutions Institutional Change and Economic Performance Cambridge University Press.

North, Douglass C, Prolouge , in Drobak , John N. and John V.C. Nye (eds.). 1997. The Frontiers of the New Institutional Economics. San Diego Academic Press

North, Douglass C, The New Institutional Economics and Third World Development. In Harris, John , Janet Hunter and Colin M. Lewis. 1995. New Institutional Economics and The World Development.

Sasi-on Kam-on. 2003, The Liberalization of Thai Liquor Industry : Rent-Protecting Attempts. Thammasat Economic Journal.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ภาคผนวก ก.**  
**ประกาศกระทรวงการคลัง**  
**เรื่อง วิธีการบริการงานสุรา พ.ศ. 2543**

-----

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2541 เห็นชอบนโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราหลังปี 2542 โดยให้กระทรวงการคลังชี้แจงให้ประชาชนได้เข้าใจชัดเจนในหลักการและกรอบของการเปิดเสรีสุราด้วย ว่ามิได้หมายความว่าผู้จะผลิตสุราได้เองโดยเสรีทุกกรณี โรงงานสุราที่ได้รับอนุญาตดำเนินการต้องควบคุมการผลิตให้มีมาตรฐานในด้านคุณภาพตามที่กำหนดใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ และรัฐต้องเข้าไปควบคุมดูแลและสุขอนามัยรวมทั้งทำให้รัฐมีความมั่นใจว่าจะมีการเสียภาษีสุราให้ถูกต้องด้วยนั้น กระทรวงการคลังจึงออกประกาศกำหนดวิธีการบริหารงานสุราให้ถือปฏิบัติตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

**ส่วนที่ 1**

**การทำและขายส่งสุรากลั่น**

ข้อ 1 ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายส่งสุรากลั่น ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานสุราผลิตสุราพิเศษประเภทเกาเหลียง เชียงซุน ยุ้นกู่ยโล่ว หรือสุราแบบเงินอย่างอื่น และผู้ได้รับอนุญาตให้ผลิตสุรสามทับ (แอลกอฮอล์) ซึ่งเป็นคู่สัญญากับกรมสรรพสามิตอยู่ในวันที่ออกประกาศนี้ เป็นผู้ทำและขายส่งสุราต่อไปตามเงื่อนไขแห่งสัญญาที่มีอยู่กรมสรรพสามิต

ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่งประสงค์จะทำและขายส่งสุรากลั่นชนิดสุราขาว สุราผสม สุราปรุงพิเศษ หรือสุราพิเศษด้วย ต้องทำสัญญาเพิ่มเติมกับกรมสรรพสามิตตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด

ข้อ 2 ผู้ประสงค์จะขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นรายใหม่ต่อกรมสรรพสามิตต้องเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

## 2.1 การขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นประเภทวิสกี บรัันดี และยिन

ผู้ขออนุญาตต้องเสนอโครงการลงทุนก่อสร้างโรงงานสุรา ซึ่งต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตโรงงานสุรา ลงวันที่ 3 เมษายน 2543 กล่าวคือ ต้องมีขนาดกำลังการผลิตคิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ขึ้นต่ำนวันละ 30,000 ลิตร จะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 200 ไร่ หากกำลังผลิตเกินกว่าวันละ 30,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้นให้สอดคล้องตามกำลังการผลิตที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ สถานที่ตั้งโรงงานสุราต้องห่างจากแม่น้ำลำคลองสาธารณะที่ใช้ในการสัญจรทางน้ำตามปกติและคลองชลประทานเป็นระยะทางไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตร

## 2.2 การขออนุญาตทำและขายสุรากลั่นชนิดอื่นร่วมกับสุราชนิดพิเศษประเภทวิสกี บรัันดี และยิน

ผู้ขออนุญาตต้องเสนอโครงการลงทุนก่อสร้างโรงงานสุราซึ่งต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตโรงงานสุรา ลงวันที่ 3 เมษายน 2543 กล่าวคือ ต้องมีขนาดกำลังการผลิตคิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ขึ้นต่ำนวันละ 90,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้นให้สอดคล้องตามกำลังการผลิตที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้สถานที่ตั้งโรงงานสุราต้องห่างจากแม่น้ำลำคลองสาธารณะที่ใช้ในการสัญจรทางน้ำปกติและคลองชลประทานเป็นระยะทางไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตร

ข้อ 3 เมื่อได้รับหนังสือแจ้งการอนุญาตให้ทำและขายส่งสุรากลั่นจากกรมสรรพสามิตแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตต้องดำเนินการขอใบประกอบกิจกรรมโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และส่งสำเนาคำขออนุญาตดังกล่าวให้กรมสรรพสามิต 1 ชุด ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตมีความจำเป็น ต้อง ส่งออกหรือหลักฐานอนุญาตมีความจำเป็นต้องส่งเอกสารหรือหลักฐานใด เพิ่มเติม ประกอบ การพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จะต้องส่งสำเนาเอกสารหรือหลักฐานนั้น ๆ ให้กรมสรรพสามิต 1 ชุด ด้วย

ข้อ 4 เมื่อผู้รับอนุญาตทำการก่อสร้างโรงงานสุราเสร็จ พร้อมทั้งจะดำเนินการทำสุราได้ จะต้องแจ้งหนังสือให้กรมสรรพสามิตทราบล่วงหน้าก่อนที่จะเปิดดำเนินการไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้ ผู้รับอนุญาตจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสุราด้วย

ข้อ 5 ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการทำสุรากลั่นออกขายทั่วราชอาณาจักร ดังนี้

5.1 ก่อนที่จะเปิดดำเนินการทำและขายส่งสุรา ผู้รับอนุญาตต้องทำสัญญาว่าด้วยการอนุญาตให้ทำและขายส่งสุรากับกรมสรรพสามิต ตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด

5.2 ผู้รับอนุญาตจะทำสุราชนิดใด ชื่อใด ต้องยื่นเรื่องขออนุญาตพร้อมกับเสนอกรรมวิธีการทำสุราและวัตถุดิบที่ใช้ในการทำสุราให้กรมสรรพสามิตพิจารณาอนุญาตก่อนดำเนินการทำสุรา

ถ้าจะเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีการทำสุรา หรือชนิดวัตถุดิบในวรรคหนึ่งเป็นอย่างอื่น ต้องได้รับความยินยอมจากกรมสรรพสามิตก่อนเช่นเดียวกัน

5.3 ผู้รับอนุญาตจะต้องส่งตัวอย่างน้ำสุราที่ทำได้ตาม 5.2 ให้กรมสรรพสามิตทำการวิเคราะห์ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะนำออกจากโรงงานสุราได้

สุราที่ได้รับอนุญาตให้นำออกจากโรงงานสุราได้แล้ว ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีการทำสุรา หรือเปลี่ยนแปลงชนิดวัตถุดิบให้ผิดไปจากเดิมก็ไม่ต้องส่งตัวอย่างให้ทำการวิเคราะห์อีก

5.4 สุราที่ทำขึ้นต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสุรา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และตรงตามตัวอย่างที่กรมสรรพสามิตหรือเจ้าพนักงานสรรพสามิตประจำโรงงานเก็บรักษาไว้

5.5 ผู้รับอนุญาตต้องส่งตัวอย่างฉลากและเครื่องหมายต่าง ๆ ที่จะใช้บรรจุสุรา และให้แจ้งชนิดกับขนาดความจุของภาชนะ พร้อมตัวอย่างภาชนะต่าง ๆ ที่จะใช้บรรจุสุราให้กรมสรรพสามิตพิจารณาและให้ความเห็นชอบเสียก่อน จึงจะนำไปใช้ได้

ฉลากที่ใช้นั้น ต้องมีข้อความที่ชัดเจนระบุชนิดสุรา ชื่อสุรา ชื่อโรงงานสุรา สถานที่ตั้งโรงงาน ขนาดบรรจุ แรงแอลกอฮอล์ของสุรา วันเดือนปีที่บรรจุ และคำเตือนตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ด้วยตัวอักษรภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษหรือภาษาอื่นที่กรมสรรพสามิตเห็นชอบและไม่เลียนแบบฉลากหรือเครื่องหมายของโรงงานสุราแห่งอื่นที่ได้รับอนุญาตให้ใช้อยู่แล้ว

ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเนื่องมาจากการใช้ฉลากหรือเครื่องหมายต่าง ๆ ตามความในวรรคก่อน หากกรมสรรพสามิตต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายด้วย

ประการใด ๆ ผู้รับอนุญาตยินยอมชดใช้ค่าเสียหายรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการนี้แทนกรรมสรรพสามิต โดยสิ้นเชิง

5.6 ผู้รับอนุญาตจะมีสุร่าอย่างอื่นนอกจากสุร่าที่ได้รับอนุญาตให้ทำไว้ในโรงงานสุร่าได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากกรรมสรรพสามิตแล้วเท่านั้น

5.7 การจัดสุร่าที่ผู้รับอนุญาตทำขึ้นให้อยู่ในชนิดหรือประเภทใด ให้เป็นไปตามคำสั่งของกรรมสรรพสามิต และให้ถือว่าคำสั่งของกรรมสรรพสามิตดังกล่าวนี้เป็นอันขาด

5.8 ผู้รับอนุญาตยินยอมให้กรรมสรรพสามิตทำการตรวจสอบคุณภาพสุร่าที่ทำขึ้นก่อนนำออกจากโรงงานสุร่า ถ้าตรวจสอบแล้วปรากฏว่าสุร่านั้นไม่มีคุณภาพตามที่กรรมสรรพสามิตได้อนุญาตไว้ กรรมสรรพสามิตมีสิทธิสั่งห้ามมิให้นำออกจากโรงงานสุร่าได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้รับอนุญาตจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากกรรมสรรพสามิตไม่ได้ทั้งสิ้น

ในการตรวจสอบคุณภาพสุร่า กรรมสรรพสามิตจะเก็บตัวอย่างสุร่าที่ได้ตรวจสอบนั้นตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ และผู้รับอนุญาตต้องยินยอมมอบตัวอย่างสุร่านั้นให้แก่กรรมสรรพสามิตโดยไม่คิดมูลค่าแต่อย่างใด

5.9 ผู้รับอนุญาตต้องแจ้งราคาขาย ณ โรงงานสุร่าให้กรรมสรรพสามิตทราบ ตามกฎหมายว่าด้วยสุร่า สำหรับการกำหนดราคาสุร่า นั้น กรรมสรรพสามิตอนุญาตให้ผู้รับอนุญาตกำหนดราคาขายดังกล่าวให้กรรมสรรพสามิตทราบด้วย

5.10 ผู้รับอนุญาตต้องทำบัญชีแสดงผลการทำสุร่าและการซื้อวัตถุดิบมาใช้ทำสุร่าตามแบบที่กรรมสรรพสามิตกำหนด โดยยื่นบัญชีแสดงผลการทำสุร่าและการรับซื้อวัตถุดิบทุกเดือนต่อกรรมสรรพสามิตหรือที่สำนักงานสรรพสามิตจังหวัดที่ตั้งโรงงานสุร่า ภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป และต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมโรงงานสุร่าของกรรมสรรพสามิตที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และพื้่นำออกใช้บังคับในอนาคต ทั้งนี้ ผู้รับอนุญาตต้องยินยอมให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตไปประจำควบคุมโดยเสียค่าใช้จ่ายในการควบคุมตามระเบียบข้อบังคับดังกล่าวนี้ และจะต้องจัดสถานที่ไว้สำหรับเจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้ปฏิบัติราชการในการควบคุมโรงงานให้เป็นสัดส่วนโดยเฉพาะภายในบริเวณโรงงานสุร่า อีกทั้งจะต้องจัดบ้านพักให้แก่เจ้าพนักงานสรรพสามิตผู้ควบคุมโรงงานสุร่าให้อยู่อาศัยได้ทั้งครอบครัวภายในบริเวณโรงงานสุร่า ในกรณีนี้ผู้รับอนุญาตต้องอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าพนักงานสรรพสามิตตามสมควร

ในกรณีที่กรมสรรพสามิตเห็นสมควรจะเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการควบคุมโรงงานสุราเพิ่มขึ้น โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว ผู้รับอนุญาตต้องยินยอมชำระเงินดังกล่าวนี้ให้แก่กรมสรรพสามิตหรือเจ้าพนักงานสรรพสามิต

5.11 ก่อนนำสุรารอกนอกโรงงานสุรา ผู้รับอนุญาตต้องชำระเงินค่าภาษีสุราต่อกรมสรรพสามิตหรือเจ้าพนักงานสรรพสามิต โดยชำระเงินค่าภาษีสุราตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายและรับแสดงมภ์สุราไปปิดภาชนะบรรจุสุรา โดยปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการควบคุมโรงงานสุราของกรมสรรพสามิต

ถ้าผู้รับอนุญาตประสงค์จะเสียภาษีสุราโดยวิธีอื่นนอกจากการปิดแสดงมภ์ตามวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ผู้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

ถ้ามีกฎหมายหรือกฎระเบียบอื่นใดกำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องยินยอมชำระเงินค่าภาษีหรือเงินอื่นใดต่อกรมสรรพสามิตหรือเจ้าพนักงานสรรพสามิต ผู้รับอนุญาตต้องยินยอมชำระเงินค่าภาษีหรือเงินอื่นใด ตามอัตราที่กำหนดไว้ทุกครั้งที่มีการชำระเงินค่าภาษีสุรา หรือก่อนนำสุรารอกออกจากโรงงานสุรา

5.12 ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อ 5.1-5.11 โดยเคร่งครัด และจะปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือคำสั่งกรมสรรพสามิต และตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตโรงงานสุรา ลงวันที่ 3 เมษายน 2543 ซึ่งออกใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือที่จะพึงนำออกใช้ในอนาคต กับทั้งยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสรรพสามิตให้เป็นการเรียบร้อยด้วย

ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใด หรือมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือคำสั่งต่าง ๆ ของทางราชการ นอกจากผู้รับอนุญาตจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแล้ว ผู้รับอนุญาตต้องยินยอมให้กรมสรรพสามิตปรับเป็นจำนวนเงินตามที่กรมสรรพสามิตเห็นสมควรแต่ไม่เกินครั้งละ 100,000 บาท (หนึ่งแสนบาทถ้วน) ซึ่งผู้รับอนุญาตจะต้องนำเงินค่าปรับไปชำระตามคำสั่งของกรมสรรพสามิตภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ถ้าหากผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามกรมสรรพสามิตมีอำนาจพักใช้ใบอนุญาตทำสุราหรือ



เพิกถอนใบอนุญาตทำสุราและใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 2 เสียก็ได้ โดยผู้รับอนุญาตจะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายอย่างไรก็ตามกรมสรรพสามิตมิได้

ในกรณีที่มีการกระทำผิดเงื่อนไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือคำสั่งของทางราชการ อันเกี่ยวกับการทำหรือการขายสุรา ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะได้กระทำโดยบุคคลที่ผู้รับอนุญาตแต่งตั้ง มอบหมาย จ้าง วาน หรือใช้ให้กระทำหรือไม่ก็ตาม ผู้รับอนุญาตต้องรับผิดชอบเหมือนหนึ่งผู้รับอนุญาตได้กระทำด้วยตนเองทุกประการ โดยยินยอมให้กรมสรรพสามิตปรับตามอัตราที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยสุราหรือสิ่งฟักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตทำสุราหรือใบอนุญาตขายสุราของผู้รับอนุญาตก็ได้ ทั้งนี้ผู้รับอนุญาตจะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากผู้อนุญาตแต่อย่างใดไม่ได้

## ส่วนที่ 2

### การทำแลขายสุราแช่ชนิดเบียร์และชนิดสุราผลไม้

ข้อ 6 ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายส่งสุราแช่ชนิดเบียร์ และผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายส่งสุราไปตามเงื่อนไขแห่งสัญญาที่มีอยู่กับกรมสรรพสามิต

ข้อ 7 ผู้ประสงค์จะขออนุญาตทำและขายส่งสุราแช่รายใหม่ต่อกรมสรรพสามิต

#### 7.1 การขออนุญาตทำและขายส่งสุราแช่ชนิดเบียร์

ผู้ขออนุญาตต้องเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด และมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท มีเงินค่าหุ้นหรือเงินลงทุนที่ชำระแล้วไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท ทั้งนี้ให้เสนอโครงการลงทุนก่อสร้างโรงงานสุราในกรณีที่เป็นโรงงานเบียร์ขนาดใหญ่ จะต้องมามีปริมาณการผลิตไม่ต่ำกว่า 10 ล้านลิตรต่อปี หรือในกรณีที่เป็นโรงงานเบียร์ขนาดเล็กประเภทผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต (Brewpub) จะต้องมามีปริมาณการผลิตไม่ต่ำกว่า 100,000 ลิตร แต่ไม่เกิน 1 ล้านลิตรต่อปี

## 7.2 การขออนุญาตทำและขายส่งสุราแช่ชนิดสุราผลไม้

ผู้ขออนุญาตต้องเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด หรือเป็นสหกรณ์ ทั้งนี้ให้เสนอโครงการลงทุนก่อสร้างโรงงานสุรา พร้อมทั้งกรรมวิธีการผลิตสุราแช่ประเภทสุราผลไม้ชนิดที่ขออนุญาตด้วย

ข้อ 8 เมื่อได้รับหนังสือแจ้งการอนุญาตให้ทำและขายส่งสุราแช่ชนิดเบียร์หรือชนิดสุราผลไม้แล้วแต่กรณี จากกรมสรรพสามิตแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตต้องดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และส่งสำเนาคำขออนุญาตดังกล่าวให้กรมสรรพสามิต 1 ชุด ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตมีความจำเป็นต้องส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ เพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจะต้องส่งสำเนาเอกสารหรือหลักฐานนั้น ๆ ให้กรมสรรพสามิต 1 ชุดด้วย

ข้อ 9 เมื่อผู้รับอนุญาตทำการก่อสร้างโรงงานสุราแช่ชนิดเบียร์ หรือชนิดสุราผลไม้แล้วแต่กรณีเสร็จพร้อมที่จะดำเนินการทำสุราได้ จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้กรมสรรพสามิตทราบล่วงหน้าก่อนที่จะเปิดดำเนินการไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้ ผู้รับอนุญาตจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสุรಾದังกล่าวด้วย

ข้อ 10 ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการทำสุราแช่ชนิดเบียร์ หรือชนิดสุราผลไม้ที่ออกขายทั่วราชอาณาจักร เช่นเดียวกับเงื่อนไขที่กำหนดในการทำสุรากลั่นออกขายในข้อ 5.1-5.12 ทุกประการ

## ส่วนที่ 3

### การทำและขายส่งสุราสามทับ (แอลกอฮอล์)

ข้อ 11 ให้โรงงานสุราองค์การสุรา กรมสรรพสามิต เป็นผู้ทกและขายส่งสุราสามทับ ตลอดจนกำหนดราคาขายส่งและขายปลีก โดยการอนุมัติของประธานคณะกรรมการบริหารกิจการองค์การสุรา กรมสรรพสามิต และไม่อนุญาตให้โรงงานสุรากลั่นแห่งอื่นทำสุราสามทับออกขายภายในประเทศ

โรงงานสุราองค์การสุรา กรมสรรพสามิต จะทำสุรากลั่นหรือสุราแช่ชนิดใด ๆ ออกขายด้วยก็ได้

## ส่วนที่ 4

### การขายสุราต่างประเทศ

ข้อ 12 ให้กรมสรรพสามิตและจังหวัดอนุญาตให้เอกชนขายสุราต่างประเทศได้โดยไม่จำกัดจำนวน

## ส่วนที่ 5

### การทำสุราเพื่อนำไปใช้ทำสินค้า

ข้อ 13 ให้เอกชนผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำสุรากลั่นเพื่อนำไปใช้ทำน้ำส้มสายชู ซึ่งยังคงเป็นผู้สัญญาากับกรมสรรพสามิตอยู่ในวันออกคำสั่งนี้ ทำสุราตามเงื่อนไขแห่งสัญญาที่มีอยู่ต่อทางราชการต่อไปสำหรับผู้ขอใบอนุญาตใช้สุราทำน้ำส้มสายชู โดยวิธีกลั่นรายใหม่ จะต้องซื้อสุรากลั่น (แอลกอฮอล์) จากโรงงานสุราองค์การสุรา กรมสรรพสามิต ไปเป็นตามวัตถุประสงค์และจะต้องทำหนังสือสัญญากับกรมสรรพสามิตตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด

ข้อ 14 ให้เอกชนผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำสุรากลั่นเพื่อนำไปใช้ทำสินค้าใด ๆ ซึ่งยังคงเป็นผู้สัญญาากับกรมสรรพสามิตในวันออกประกาศนี้ ทำสุราและสินค้าตามเงื่อนไขแห่งสัญญาที่มีอยู่ต่อทางราชการต่อไป สำหรับผู้ประสงค์จะใช้สุรากลั่นไปทำสินค้ารายใหม่ แต่ไม่มีใบอนุญาตให้ทำสุราซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ไปจากโรงงานสุราองค์การสุรา กรมสรรพสามิต หรือโรงงานสุรากลั่นแห่งหนึ่งแห่งใดที่กรมสรรพสามิตเห็นชอบแล้ว เท่านั้น

ข้อ 15 ให้กรมสรรพสามิตมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลทำสุราแช่เพื่อนำไปใช้ผสมสีย้อมผ้า ทำน้ำปรุงเต้าหู้ยี้ ทำอาหารสัตว์ หรือทำสินค้าอื่นที่มีกรรมวิธีเช่นเดียวกัน และให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเท่ากับอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ทำสุราสำหรับทำน้ำส้มโดยวิธีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำหนังสือสัญญากับกรมสรรพสามิตตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด

## ส่วนที่ 6

### การทำและขายเชื้อสุรา

ข้อ 16 ให้กรมสรรพสามิตออกใบอนุญาตให้ทำแป้งเชื้อสุราให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำสุราที่ประสงค์จะทำเชื้อสุราด้วย แต่ห้ามไม่ให้ทำแป้งข้าวหมัก

ข้อ 17 การทำแป้งข้าวหมักในเขตท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ให้กรมสรรพสามิตพิจารณาอนุญาตให้เอกชนทำได้โดยให้มีจำนวนผู้ได้รับอนุญาตเท่าที่ได้รับอนุญาตอยู่แล้ว และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำสัญญากับเจ้าพนักงานตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด

ข้อ 18 ผู้ได้รับอนุญาตทำเชื้อสุราที่มีความประสงค์จะขายเชื้อสุรา จะต้องได้รับใบอนุญาตขายเชื้อสุรา และจะขายได้แต่เฉพาะผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำสุรา โดยอนุมัติจากกรมสรรพสามิตเท่านั้น

ข้อ 19 ผู้ได้รับใบอนุญาตขายแป้งข้าวหมักต้องขายแป้งข้าวหมักของผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายแป้งข้าวหมัก หรือจากร้านที่เจ้าพนักงานสรรพสามิตกำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ ให้ผู้ได้รับอนุญาตทำสัญญากับเจ้าพนักงานตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด

## ส่วนที่ 7

### เบ็ดเตล็ด

ข้อ 20 เงินค่าภาษีสุรา เงินประกันการปฏิบัติตามสัญญา เงินค่าปรับตามสัญญาและเงินอื่น ๆ ให้ปฏิบัติกรับ การนำส่ง และการนำฝาก ตามระเบียบที่กรมสรรพสามิตและกรมบัญชีกลางกำหนด

ข้อ 21 การปฏิบัติงานอย่างอื่นที่มีได้สั่งการไว้ในประกาศนี้ ให้ถือตามกฎหมาย กฎกระทรวง และให้กรมสรรพสามิตวางระเบียบการปฏิบัติข้อปลีกย่อยและรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้จังหวัดปฏิบัติโดยถูกต้องอีกส่วนหนึ่งได้

ข้อ 22 ถ้ามีปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการบริหารงานสุรา รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงการคลังเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2543

(ลงชื่อ) ธารินทร์ นิมมานเหมินท์

(นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**สำเนา**  
**ประกาศกระทรวงการคลัง**  
**เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546**  
**(ฉบับที่ 4)**

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาล โดยส่งเสริมการใช้ผลผลิตทางการเกษตรทำสุรากลั่นชุมชนของประชาชนในท้องถิ่นที่รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่เหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิพื้นฐานและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน กระทรวงการคลังจึงออกประกาศกำหนดวิธีการบริหารงานสุราสำหรับสุรากลั่นชุมชนไว้ ดังต่อไปนี้

**ข้อ 1 ในประกาศนี้**

"สุรากลั่นชุมชน" หมายความว่า สุรากลั่นชนิดสุราขาว และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในประกาศนี้

"สถานที่ทำสุรา" หมายความว่า โรงงานสุราตาม พระราชบัญญัติ สุรา พ.ศ. 2493

**หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป**

**ข้อ 2** ผู้ขออนุญาตทำสุราต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 2.1 เป็นสหกรณ์
- 2.2 เป็นกลุ่มบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน
- 2.3 เป็นกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตาม พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต
- 2.4 เป็นนิติบุคคลตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีผู้ถือหุ้นทุกคนมีสัญชาติไทย และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต
- 2.5 เป็นองค์กรเกษตรกรตาม พระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต

ทั้งนี้ ผู้ขออนุญาตทำสุรากลับชุมชน ต้องไม่ใช่ผู้ได้รับอนุญาตทำสุราที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวม ตั้งแต่ห้าแรงแม่ขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป หรือกรณีที่ใช้เครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงแม่ขึ้นไป และใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป และต้องไม่ใช่ตัวแทนโดยตรงหรือโดยอ้อมของผู้ได้รับอนุญาตทำสุราดังกล่าวข้างต้น

### ข้อ 3 สถานที่ทำสุรา ต้องมีลักษณะ ดังนี้

- 3.1 ต้องแยกออกจากส่วนที่ใช้อยู่อาศัยโดยชัดเจน
- 3.2 ต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณและพื้นที่เพียงพอที่จะทำสุรา โดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น
- 3.3 ต้องตั้งอยู่ห่างจากแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 100 เมตร
- 3.4 ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสีย ที่ไม่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติและรูปแบบวิธีบำบัดน้ำเสียเบื้องต้นไว้แล้ว)
- 3.5 ต้องใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงแม่ หรือใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน หรือกรณีที่ใช้เครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรต้องมีกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงแม่และคนงานต้องน้อยกว่าเจ็ดคน

### ข้อ 4 สุรากลับชุมชน ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 4.1 ต้องมีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่าสิบห้าดีกรี แต่ไม่เกินสี่สิบดีกรี
- 4.2 ต้องมีปริมาณเมทิลแอลกอฮอล์ ฟิวเซลอยล์ เฟอร์ฟิวรัส เอสเทอร์ แอลดีไฮด์ เอทิลคาร์บาเมต วัตถุประสงค์เพื่อป้อนอาหารประเภทกรดเบนโซอิกหรือเกลือกรดเบนโซอิก และสารปนเปื้อนในน้ำสุราโดยเฉพาะสารหนูและตะกั่วไม่เกินมาตรฐานที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด

## หมวด 2 การก่อสร้างสถานที่ทำสุรากลับชุมชน

ข้อ 5 ผู้ขออนุญาตทำสุรากลับชุมชนต้องยื่นคำขออนุญาตสร้างสถานที่ทำสุราต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย พร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ดังต่อไปนี้

- 5.1 แผนผังแสดงสถานที่ตั้งโดยสังเขป การติดตั้งอุปกรณ์ การหมักสาสุรา เครื่องต้มกลั่นสุรา รวมทั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์อื่น ๆ ในการทำสุรา

## 5.2 แผนผังการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียตามที่กล่าวใน 3.4

**ข้อ 6** เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายแล้วแต่กรณี ผู้รับอนุญาตต้องเริ่มดำเนินการทำสุรากลั่นชุมชนภายในระยะเวลาที่กำหนดในหนังสืออนุญาต ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบหกเดือนนับแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากกรมสรรพสามิต แต่ทั้งนี้ผู้รับอนุญาตทำสุราต้องแจ้งเป็นหนังสือให้อธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายทราบล่วงหน้าก่อนเปิดดำเนินการไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

ถ้าผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ข้างต้น ให้ถือว่าสละสิทธิการได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชน และจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากทางราชการไม่ได้

### หมวด 3 การทำและขายสุรากลั่นชุมชน

**ข้อ 7** ก่อนดำเนินการทำและขายสุรากลั่นชุมชน ผู้ได้รับอนุญาตต้องทำสัญญาว่าด้วยการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนกับอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายตามแบบและเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพสามิตกำหนด

**ข้อ 8** สุรากลั่นชุมชน จะต้องทำขึ้นโดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

8.1 นำวัตถุดิบจำพวกข้าวหรือแป้ง หรือผลไม้ หรือน้ำผลไม้หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ไปหมักกับเชื้อสุรา เพื่อให้เกิดมีแรงแอลกอฮอล์ตามต้องการ

8.2 นำสุราที่ได้ตาม 8.1 ไปต้มกลั่นโดยใช้เครื่องต้มกลั่นสุราที่ติดตั้งในสถานที่ทำสุราที่ได้รับอนุญาต

**ข้อ 9** สุรากลั่นชุมชนที่ผลิตได้แล้วก่อนนำออกจากสถานที่ทำสุรา ผู้ได้รับอนุญาตต้องส่งตัวอย่างให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อทำการตรวจวิเคราะห์คุณภาพก่อน ดังต่อไปนี้

9.1 กรมสรรพสามิต กรมวิชาการเกษตร สถาบันราชภัฏ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมวิทยาศาสตร์บริการ หรือหน่วยงานของกรม หรือสถาบันดังกล่าว

9.2 หน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนที่กรมสรรพสามิต ให้ความเห็นชอบสำหรับค่าใช้จ่ายในการตรวจวิเคราะห์คุณภาพดังกล่าว ให้ผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้รับผิดชอบ



**ข้อ 10** สุรากลั่นชุมชนที่จะนำออกจากสถานที่ทำสุราต้องบรรจุในภาชนะซึ่งต้องมีความเหมาะสม สะอาด ปิดให้สนิท และไม่ทำปฏิกิริยากับสุราและผลิตภัณฑ์ที่บรรจุนั้น และสามารถปิดแถมปีสุราที่ปากภาชนะบรรจุได้

**ข้อ 11** ฉลากที่ใช้ปิดภาชนะบรรจุสุรา อย่างน้อยต้องมีข้อความ ดังต่อไปนี้

ชื่อประเภทผลิตภัณฑ์ว่า "สุรากลั่นชุมชน"

11.1 ชนิดสุรว่าเป็น "สุราขาว"

11.2 ชื่อสุรา

11.3 ส่วนประกอบหลัก หรือวัตถุดิบที่ใช้ทำสุรานั้น

11.4 แรงแอลกอฮอล์เป็นดีกรี หรือร้อยละโดยปริมาตร

11.5 ปริมาตรสุทธิ

11.6 วันเดือนปีที่ทำหรือผลิต หรือรหัสรุ่นที่บรรจุ

11.7 คำเตือนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด เช่น การดื่มสุราทำให้ความสามารถในการขับขี่ยานพาหนะลดลง

11.8 ชื่อผู้ได้รับอนุญาต และชื่อสถานที่ทำสุรา (ถ้ามี)

11.9 ที่ตั้งของสถานที่ทำสุรา

11.10 เครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียน (ถ้ามี)

**ข้อ 12** ผู้ได้รับอนุญาตต้องแจ้งราคาขาย ณ สถานที่ทำสุรา รวมทั้งเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่อาจคำนวณได้เป็นเงินได้ซึ่งผู้ซื้อชำระให้หรือให้ด้วยประการใดๆ ให้อธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ตามแบบและระยะเวลาที่กรมสรรพสามิตกำหนด

**ข้อ 13** ผู้ได้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประจำปีและปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมและภาษีสุรา

**ข้อ 14** ผู้ได้รับอนุญาตต้องปิดแถมปีสุราที่ภาชนะบรรจุสุราทันทีที่นำสุราบรรจุในภาชนะเสร็จ ทั้งนี้ภายใต้การควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่

**ข้อ 15** ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขใน **ข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13** และ **ข้อ 14** จึงจะมีสิทธินำสุรากลั่นชุมชนออกจากสถานที่ทำสุรา เพื่อ

จำหน่ายได้ทั่วราชอาณาจักร เว้นแต่อธิบดีกรมสรรพสามิตสั่งการเป็นอย่างอื่น หรือกรณีนำสุรากลั่นชุมชนออกจากสถานที่ทำสุราเพื่อใช้เป็นตัวอย่างตาม **ข้อ 9**

#### หมวด 4 เบ็ดเตล็ด

**ข้อ 16** การรับ การนำส่ง และการนำฝาก เงินค่าภาษีสุรา เงินประกัน การปฏิบัติตามสัญญาเงินค่าปรับตามสัญญา และเงินอื่นใด ให้เป็นไปตามระเบียบที่กรมสรรพสามิตและกรมบัญชีกลางกำหนด

**ข้อ 17** การขออนุญาตก่อสร้างโรงงานผลิตสุรากลั่นที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป หรือกรณีที่ใช้เครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป และใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปและการทำและขายส่งสุรากลั่นที่เป็นการประกอบกิจการขนาดใหญ่ หรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขนี้ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเดิมที่กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ก่อนแล้ว ตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2543

**ข้อ 18** ผู้ได้รับอนุญาตต้องทำบัญชีแสดงผลการทำสุรา การใช้และการนำวัตถุดิบเข้ามาในสถานที่ทำสุราตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด โดยยื่นบัญชีตามแบบดังกล่าวทุกเดือนต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป

**ข้อ 19** การปฏิบัติอย่างอื่นที่มีได้กำหนดไว้ในประกาศนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพสามิตกำหนด

**ข้อ 20** ในกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับใช้ตามประกาศฉบับนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

**ข้อ 21** ประกาศนี้ให้บังคับตั้งแต่วันออกประกาศ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546

(ลงชื่อ) ร้อยเอก สุชาติ เชาว์วิศิษฐ

รัฐมนตรีช่วยว่าการ ฯ รักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

## ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตโรงงานสุรา

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 ได้กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมคุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

ดังนั้น เมื่อรัฐได้มีนโยบายให้มีการผลิตและจำหน่ายสุราทุกชนิดได้โดยเสรีภายหลังอายุสัญญาการให้สัมปทานการผลิตและจำหน่ายสุราของโรงงานสุราของรัฐได้สิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2542 จึงคาดว่าอุตสาหกรรมสุราจะมีการแข่งขันกันสูงมากขึ้นทั้งในส่วนของผู้ผลิตและจำหน่ายภายในประเทศ และผู้ผลิตในต่างประเทศ รวมทั้งการชักชวนส่งเสริมให้มีการบริโภคสุราเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคสุราโดยทั่วไป โดยความเห็นชอบในหลักการของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2542 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตโรงงานสุราตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เพื่อให้โรงงานสุราที่สร้างขึ้นใหม่มีมาตรฐานด้านการผลิตและการประกอบกิจการที่มีคุณภาพเป็นที่น่าเชื่อถือ ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ เป็นการคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจของประเทศไว้ ดังต่อไปนี้

### ข้อ 1. ในประกาศนี้

1.1 “สุรากลั่น” หมายความว่า สุราที่ได้กลั่นแล้วและมีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินแปดสิบดีกรี และให้หมายความรวมถึงสุรากลั่นที่ได้ผสมกับสุราแช่แล้วแต่มีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่าสิบห้าดีกรีด้วย

1.2 “สุราแช่” หมายความว่า สุราที่ไม่ได้กลั่น และให้หมายความรวมถึงสุราแช่ที่ได้ผสมกับสุรากลั่นแล้วแต่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรีด้วย

## ข้อ 2. โรงงานสุรากลั่น

2.1 โรงงานสุรากลั่นประเภทวิสกี้ บรั่นดี และยีน ต้องมีขนาดกำลังการผลิตคิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ขึ้นต่ำนวันละ 30,000 ลิตร จะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 200 ไร่ หากกำลังการผลิตเกินกว่าวันละ 30,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้นให้สอดคล้องตามกำลังการผลิตที่เพิ่มขึ้น

สำหรับโรงงานสุรากลั่นประเภทอื่น ต้องมีขนาดกำลังการผลิต คิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ขึ้นต่ำนวันละ 90,000 ลิตร จะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 350 ไร่ หากกำลังการผลิตเกินกว่าวันละ 90,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้นให้สอดคล้องตามกำลังการผลิตที่เพิ่มมากขึ้น

2.2 ต้องได้รับอนุญาตทำสุราจากกรมสรรพสามิต

2.3 ต้องใช้วัตถุดิบสำหรับผลิตน้ำสุรภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

2.4 ต้องห่างจากแม่น้ำลำคลองสาธารณะที่ใช้ในการสัญจรทางน้ำตามปกติและคลองชลประทาน เป็นระยะทางไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตร

2.5 การรวบรวมและ หรือการบำบัดน้ำกากส่งของโรงงานต้องเป็นระบบปิดเพื่อป้องกันกลิ่น

2.6 ต้องไม่มีการระบายน้ำทิ้งใด ๆ ออกจากพื้นที่ตามข้อ 2.4

2.7 สุราที่ผลิตต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสุรา

2.8 ต้องมีเครื่องมือตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำสุราตามฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสุราประจำโรงงาน

2.9 ต้องพัฒนาเข้าสู่ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากลภายในกำหนดเวลา 3 ปี นับแต่วันที่เริ่มแจ้งประกอบกิจการ

### ข้อ 3. โรงงานสุราแช่

- 3.1 ต้องได้รับอนุญาตทำสุรจากกรมสรรพสามิต
- 3.2 ต้องมีการติดตั้งเครื่องจักรอุปกรณ์และ หรือกระบวนการผลิตที่ถูกต้อง  
สุขลักษณะ
- 3.3 การรวบรวมและ หรือการบำบัดกากของเสียจากการผลิตของโรงงานต้อง  
เป็นระบบปิดเพื่อป้องกันกลิ่น
- 3.4 ต้องไม่มีการระบายน้ำทิ้งใด ๆ ออกจากโรงงาน
- 3.5 สุราที่ผลิตต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสุรา
- 3.6 ต้องมีเครื่องมือตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำสุราตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์  
อุตสาหกรรมสุราประจำโรงงาน
- 3.7 ต้องพัฒนาเข้าสู่ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากลภายใน  
กำหนดเวลา 3 ปี นับแต่วันที่เริ่มแจ้งประกอบกิจการ

### ข้อ 4. โรงงานบรรจุสุราทุกชนิดทุกประเภท

- 4.1 ต้องได้รับอนุญาตจากกรมสรรพสามิต
- 4.2 ต้องเป็นโรงงานสุราตามข้อ 2 เพื่อบรรจุสุรากลั่น
- 4.3 ต้องเป็นโรงงานสุราตามข้อ 3 เพื่อบรรจุสุราแช่
- 4.4 สุราที่บรรจุต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสุรา

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2543

(นายสุวัจน์ ลิปพิลภ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

## สำเนา ประกาศกรมสรรพสามิต

**เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546**

เพื่อส่งเสริมการผลิตสุรากลั่นชุมชน โดยใช้ผลผลิตทางการเกษตรและภูมิปัญญาชาวบ้าน  
ตามนโยบายในการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาล

\_\_\_\_\_ ดังนั้น เพื่ออนุวัติตามความใน **มาตรา 5** แห่งพระราชบัญญัติ สุรา พ.ศ. 2493 และมติ  
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับการทำสุรากลั่นชุมชน ตามนโยบายการ  
สนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาล ประกอบกับอาศัยอำนาจตามความใน **ข้อ 19** แห่ง ประกาศ  
กระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.  
2546 และ **ข้อ 9** แห่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของ  
หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 อธิบดีกรมสรรพสามิตออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

\_\_\_\_\_ **ข้อ 1** ในประกาศนี้

\_\_\_\_\_ "สุรากลั่นชุมชน" หมายความว่า สุรากลั่นชนิดสุราขาวที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน  
ประกาศนี้

\_\_\_\_\_ "สถานที่ทำสุรา" หมายความว่า โรงงานสุราตาม พระราชบัญญัติ สุรา พ.ศ. 2493

**หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป**

\_\_\_\_\_ **ข้อ 2** ผู้ขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

2.1 เป็นสหกรณ์

2.2 เป็นกลุ่มบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน

2.3 เป็นกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตาม พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542

และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต

2.4 เป็นนิติบุคคล ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีผู้ถือหุ้นทุกคนมี  
สัญชาติไทย และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต

2.5 เป็นองค์กรเกษตรกรตาม พระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร  
พ.ศ. 2542 และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต

\_\_\_\_\_ ทั้งนี้ ผู้ขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนต้องไม่เป็นผู้ได้รับอนุญาตทำสุราที่มีใช้ระดับชุมชน คือ โรงงานที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงแม่ขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป หรือกรณีที่ใช้ทั้งเครื่องจักรและคนงาน ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงแม่ขึ้นไปและมีคนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป และต้องไม่ใช่ตัวแทนโดยตรงหรือโดยอ้อมของผู้ได้รับอนุญาตทำสุราที่เป็นโรงงานมิใช่ระดับชุมชนดังกล่าวข้างต้น

\_\_\_\_\_ ข้อ 3 สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนต้องมีลักษณะ ดังนี้

- 3.1 แยกออกจากส่วนที่ใช้อยู่อาศัยโดยชัดเจน
- 3.2 ตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณและพื้นที่เพียงพอที่จะทำสุรา โดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น
- 3.3 ตั้งอยู่ห่างจากแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 100 เมตร
- 3.4 มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ไม่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เอกสารแนบหมายเลข 1)
- 3.5 ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงแม่ หรือใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน หรือกรณีที่ใช้ทั้งเครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรต้องมีกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงแม่และคนงานต้องน้อยกว่าเจ็ดคน

\_\_\_\_\_ ข้อ 4 สุรากลั่นชุมชนต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 4.1 มีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่าสิบห้าดีกรี แต่ไม่เกินสี่สิบดีกรี
- 4.2 มีปริมาณเมทิลแอลกอฮอล์ ฟิวเซลอยล์ เฟอร์ฟิวรัส เอสเทอร์ แอลดีไฮด์ เอทิลคาร์บาเมต วัตถุเจือปนอาหารประเภทกรดเบนโซอิกหรือเกลือ กรดเบนโซอิก และสารปนเปื้อนในน้ำสุรา โดยเฉพาะสารหนูและตะกั่วไม่เกินมาตรฐานที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด (เอกสารแนบหมายเลข 2)

## หมวด 2 การก่อสร้างสถานที่ทำสุรากลั่นชุมชน

\_\_\_\_\_ข้อ 5 ผู้ขออนุญาตก่อสร้างสถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนต้องยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างสถานที่ทำสุรากลั่นชุมชน (เอกสารแนบหมายเลข 3) ดังนี้

5.1 ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1-5 ณ สำนักงานสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่

5.2 ในเขตจังหวัดอื่น ให้ยื่นต่อสรรพสามิตพื้นที่หรือสรรพสามิตพื้นที่สาขา ณ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ หรือสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาแห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่

\_\_\_\_\_ข้อ 6 ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้างสถานที่ทำสุรากลั่นชุมชน คือ

6.1 ในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1-5 แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่

6.2 ในเขตจังหวัดอื่น ได้แก่ สรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่

\_\_\_\_\_ข้อ 7 การออกหนังสืออนุญาตให้ก่อสร้างสถานที่ทำสุราให้ปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลา ดังนี้

7.1 ในเขตกรุงเทพมหานคร

7.1.1 เมื่อเจ้าหน้าที่ลงทะเบียนรับคำขออนุญาตแล้ว ให้ตรวจสอบคำขออนุญาตพร้อมเอกสารประกอบ แล้วจัดทำบันทึกเสนอผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1-5

7.1.2 เมื่อผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 เห็นสมควรอนุญาตให้สร้างสถานที่ทำสุราได้ ให้แจ้งผลการอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตทราบ

7.2 ในเขตจังหวัดอื่น

7.2.1 กรณียื่นคำขอ ณ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่

(1) เมื่อเจ้าหน้าที่ลงทะเบียนรับคำขออนุญาตแล้ว ให้ตรวจสอบคำขออนุญาตพร้อมเอกสารประกอบ แล้วจัดทำบันทึกเสนอสรรพสามิตพื้นที่

(2) เมื่อสรรพสามิตพื้นที่เห็นสมควรอนุญาตให้สร้างสถานที่ทำสุราได้ ให้แจ้งผลการอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตทราบ

7.2.2 กรณียื่นคำขอ ณ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา



เมื่อเจ้าหน้าที่ลงทะเบียนรับคำขออนุญาตแล้ว ให้ตรวจสอบคำขออนุญาตพร้อมเอกสารประกอบ แล้วจัดทำบันทึกเสนอต่อสรรพสามิตพื้นที่เพื่อให้สรรพสามิตพื้นที่พิจารณาดำเนินการตาม ข้อ 7.2.1 (2) ต่อไป

\_\_\_\_\_การออกหนังสืออนุญาตดังกล่าว ตั้งแต่รับคำขออนุญาตจนถึงแจ้งผลการอนุญาตให้ทราบ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 วันทำการ

\_\_\_\_\_ข้อ 8 เมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสถานที่ทำสุราแล้ว ผู้รับอนุญาตต้องเริ่มดำเนินการก่อสร้างสถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนภายในระยะเวลาที่กำหนดในหนังสืออนุญาต ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบหกเดือน นับแต่วันได้รับหนังสืออนุญาต ทั้งนี้ เมื่อผู้รับอนุญาตก่อสร้างสถานที่ทำสุราเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งจะเปิดดำเนินการ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้อนุญาตทราบล่วงหน้าก่อนเปิดดำเนินการไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

\_\_\_\_\_ถ้าผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ข้างต้น ให้ถือว่าสละสิทธิการได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชน และจะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ จากทางราชการไม่ได้

### หมวด 3 การทำและขายสุรากลั่นชุมชน

\_\_\_\_\_ข้อ 9 ก่อนดำเนินการทำและขายสุรากลั่นชุมชน ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสถานที่ทำสุราต้องทำสัญญา ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนกับผู้อำนวยการสำนักบริหารการจัดเก็บภาษี 1 ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตภาค แล้วแต่กรณี (เอกสารแนบหมายเลข 4)

#### ข้อ 10 การอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน

10.1 เมื่อผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 หรือสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ เห็นสมควรให้ใช้เป็นสถานที่ทำสุราได้ ให้ส่งร่างสัญญาแก่ผู้รับอนุญาตก่อสร้างสถานที่ทำสุรา เพื่อนัดหมายลงนามในสัญญาต่อไป

10.2 เมื่อผู้รับอนุญาตก่อสร้างสถานที่ทำสุราแจ้งนัดหมายลงนามในสัญญาแล้ว ให้ผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 หรือสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ รายงานผู้อำนวยการสำนักบริหารการจัดเก็บภาษี 1 ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตภาค แล้วแต่กรณี

เพื่อลงนามในสัญญา จำนวน 3 ฉบับ โดยมอบให้ผู้รับอนุญาตก่อสร้างสถานที่ทำสุรา จำนวน 1 ฉบับ ส่งให้กรมสรรพสามิต จำนวน 1 ฉบับ และเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐาน ณ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ จำนวน 1 ฉบับ

10.3 ผู้รับอนุญาตก่อสร้างสถานที่ทำสุรา ต้องขอใบอนุญาตทำสุราตาม มาตรา 5 ณ สำนักงานสรรพสามิตแห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ โดยให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักบริหารการจัดเก็บภาษี 1 ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานสรรพสามิตกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานสรรพสามิตภาค แล้วแต่กรณีเป็นผู้ออกใบอนุญาต เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว จึงเริ่มทำสุราได้

การอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนดังกล่าว ต้องให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 4 วันทำการ

\_\_\_\_\_ ข้อ 11 วิธีการทำสุรากลั่นชุมชน

11.1 นำวัตถุดิบจำพวกข้าวหรือแป้ง หรือผลไม้ หรือน้ำผลไม้หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ไปหมักกับเชื้อสุรา เพื่อให้เกิดมีแรงแอลกอฮอล์ตามต้องการ

11.2 นำสุราที่ได้ตาม 11.1 ไปต้มกลั่นโดยใช้เครื่องต้มกลั่นสุราที่ติดตั้งในสถานที่ทำสุราที่ได้รับอนุญาต

\_\_\_\_\_ ข้อ 12 ก่อนนำสุรากลั่นชุมชนที่ผลิตได้ออกจากสถานที่ทำสุรา ผู้ได้รับอนุญาตต้องส่งตัวอย่างให้ทำการตรวจวิเคราะห์คุณภาพที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ดังต่อไปนี้

12.1 กรมสรรพสามิต กรมวิชาการเกษตร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมวิทยาศาสตร์บริการ หรือหน่วยงานของกรม สถาบันราชภัฏ หรือหน่วยงานของสถาบัน ดังกล่าว

12.2 หน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนที่กรมสรรพสามิตให้ความเห็นชอบ เช่น สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เป็นต้น

\_\_\_\_\_ ทั้งนี้ สำหรับค่าใช้จ่ายในการตรวจวิเคราะห์คุณภาพของหน่วยงานอื่นนอกจากกรมสรรพสามิต ให้ผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้รับผิดชอบ

ข้อ 13 การตรวจวิเคราะห์สุรากลั่นชุมชน

13.1 ก่อนนำสุรากลั่นชุมชนออกจากสถานที่ทำสุรา ผู้รับอนุญาตต้องส่งตัวอย่างน้ำสุราไม่น้อยกว่า 2 ลิตร ให้กรมสรรพสามิตหรือหน่วยงานตาม ข้อ 12 ตรวจวิเคราะห์

13.2 ผู้รับอนุญาตต้องขอใบอนุญาตขนสุราที่ยังมิได้เสียภาษีออกจากสถานที่ทำสุรา ต่อผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 สรรพสามิตพื้นที่ หรือสรรพสามิตพื้นที่สาขาแห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่

\_\_\_\_\_ ให้ผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 สรรพสามิตพื้นที่และสรรพสามิตพื้นที่สาขาแห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ ออกใบอนุญาตขนสุราที่ยังมิได้เสียภาษี (เอกสารแนบหมายเลข 5) ให้ภายใน 1 วัน และให้ผู้รับอนุญาตนำใบอนุญาตขนสุราดังกล่าวกำกับไปกับตัวอย่างน้ำสุราเพื่อส่งตรวจวิเคราะห์ต่อไป

13.3 ให้นักวิทยาศาสตร์ตรวจวิเคราะห์แรงแอลกอฮอล์ ปริมาณเมทิลแอลกอฮอล์ วัตถุเจือปนอาหาร และสารปนเปื้อนของสุรา และเสนอผลการตรวจวิเคราะห์ต่อหัวหน้ากลุ่มงานวิเคราะห์สินค้าและของกลางภายในวันที่ตรวจวิเคราะห์แล้วเสร็จ

\_\_\_\_\_ การตรวจวิเคราะห์สุรากลั่นชุมชนดังกล่าว ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 12 วัน

13.4 หัวหน้ากลุ่มงานวิเคราะห์สินค้า และของกลางต้องแจ้งผลการตรวจวิเคราะห์ ตัวอย่างน้ำสุราให้ผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 สรรพสามิตพื้นที่ หรือสรรพสามิตพื้นที่สาขาทราบภายใน 1 วัน นับแต่วันที่ได้รับผลการตรวจวิเคราะห์จากนักวิทยาศาสตร์

\_\_\_\_\_ ข้อ 14 สุรากลั่นชุมชนที่จะนำออกจากสถานที่ทำสุราต้องบรรจุในภาชนะซึ่งมีความเหมาะสม สะอาด ปิดสนิท ไม่ทำปฏิกิริยากับสุราและผลิตภัณฑ์ที่บรรจุนั้นและสามารถปิดแฉดมบ์สุราที่ปากภาชนะบรรจุได้

\_\_\_\_\_ ข้อ 15 ฉลากที่ใช้ปิดภาชนะบรรจุสุราอย่างน้อยต้องมีข้อความ ดังต่อไปนี้

15.1 ชื่อประเภทผลิตภัณฑ์ว่า "สุรากลั่นชุมชน"

15.2 ชนิดสุราว่าเป็น "สุราขาว"

15.3 ชื่อสุรา

15.4 ส่วนประกอบหลัก หรือวัตถุดิบที่ใช้ทำสุรานั้น

15.5 แรงแอลกอฮอล์เป็นดีกรี หรือร้อยละโดยปริมาตร

15.6 ปริมาตรสุทธิ

15.7 วันเดือนปีที่ทำหรือผลิต หรือรหัสรุ่นที่บรรจุ

15.8 ค่าเดือนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด เช่น การดื่มสุราทำให้  
ความสามารถในการขับขี่ยานพาหนะลดลง

15.9 ชื่อผู้ได้รับอนุญาต และชื่อสถานที่ทำสุรา

15.10 ที่ตั้งของสถานที่ทำสุรา

15.11 เครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียน (ถ้ามี)

\_\_\_\_\_ ข้อ 16 ผู้ได้รับอนุญาตต้องแจ้งราคาขายที่แท้จริง ณ สถานที่ทำสุรา รวมทั้งเงินหรือ  
ผลประโยชน์อื่นใดที่อาจคำนวณเป็นเงินได้ซึ่งผู้ซื้อชำระให้หรือให้ด้วยประการใดๆ (เอกสารแนบ  
หมายเลข 6) ก่อนจำหน่ายสุราไม่น้อยกว่า 15 วัน

\_\_\_\_\_ ข้อ 17 ผู้ได้รับอนุญาตต้องปิดแสดงบิลสุราที่ภาชนะบรรจุสุราทันทีที่นำสุรามาบรรจุในภาชนะ  
เสร็จ ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่

\_\_\_\_\_ ข้อ 18 ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขใน ข้อ 11 ถึง ข้อ 17  
และ ข้อ 21 จึงจะมีสิทธินำสุรากลั่นชุมชนออกจากสถานที่ ทำสุราเพื่อจำหน่ายได้ทั่ว  
ราชอาณาจักร เว้นแต่กรณีนำสุรากลั่นชุมชนออกจากสถานที่ทำสุราตาม ข้อ 12 และ ข้อ 13.1  
หรืออธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสั่งการเป็นอย่างอื่น

\_\_\_\_\_ ข้อ 19 หลังการอนุญาตให้ทำสุรากลั่นชุมชน กรมสรรพสามิต โดยสำนักงานสรรพสามิต  
กรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาแห่ง  
ท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ จะเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำกับ  
ดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

19.1 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำกับ ดูแล ทางด้าน  
สิ่งแวดล้อม มิให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

19.2 กระทรวงสาธารณสุข กำกับ ดูแลทางด้านความปลอดภัยในการบริโภค โดย  
การสุ่มตัวอย่างในห้องตลาดเพื่อทำการตรวจวิเคราะห์ต่อไป

19.3 กระทรวงอุตสาหกรรม กำกับ ดูแลขนาดโรงงาน

#### หมวด 4 เบ็ดเตล็ด

ข้อ 20 ผู้ได้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประจำปีและปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและภาษีสุรา

ข้อ 21 ผู้ได้รับอนุญาตต้องทำบัญชีวัดตูดิบ การทำสุรา การปิดแสดมภ์สุราและการขนสุรา ออกจากสถานที่ทำสุรา (เอกสารแนบหมายเลข 7) โดยยื่นบัญชีตามแบบดังกล่าวทุกเดือนต่อผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 สรรพสามิตพื้นที่ หรือสรรพสามิตพื้นที่สาขาแห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ ภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป

ข้อ 22 [1] ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันออกประกาศเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546

(ลงชื่อ) สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ประกาศกรมสรรพสามิต**  
**เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาต**  
**ให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๖**  
**(ฉบับที่ ๒)**

ตามที่กรมสรรพสามิตได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ไปแล้วนั้น

เพื่อให้การบริหารการจัดการเก็บภาษีเป็นไปโดยถูกต้อง รัศม มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงอนุวัติความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เกี่ยวกับการทำสุรากลั่นชุมชนตามนโยบายการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาลประกอบกับอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๙ แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. ๒๕๕๖ (ฉบับที่ ๔) ลงวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ (ฉบับที่ ๕) ลงวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖ และข้อ ๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ อธิบดีกรมสรรพสามิตจึงออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรา กลั่นชุมชนเพิ่มเติมไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกสัญญาว่าด้วยการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน (เอกสารแนบหมายเลข ๔) ตามข้อ ๙ แห่งประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน ลงวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ และให้ใช้สัญญาว่าด้วยการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน (เอกสารแนบหมายเลข ๔) ทำายประกาศนี้แทน

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกความในข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ แห่งประกาศกรมสรรพสามิต เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน ลงวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๑๔ สุรากลั่นชุมชนที่จะนำออกจากสถานที่ทำสุราต้องบรรจุในภาชนะซึ่งต้องมีความเหมาะสม สะอาด ปิดสนิท ไม่ทำปฏิกิริยากับสุราและผลิตภัณฑ์ที่บรรจุนั้น และสามารถปิดแสดมภ์สุราที่ปากภาชนะบรรจุได้

ทั้งนี้ ขนาดของภาชนะจะต้องมีความจุไม่ต่ำกว่า 0.๑๕0 ลิตร เว้นแต่เป็นภาชนะบรรจุสุรாதัวอย่าง

ข้อ ๑๕ ฉลากและเครื่องหมายต่าง ๆ ที่ใช้กับภาชนะบรรจุสุรา การแจ้งชนิดกับขนาดความจุภาชนะ และตัวอย่างภาชนะบรรจุสุรา

๑๕.๑ ให้ผู้ได้รับอนุญาตส่งตัวอย่างฉลากและเครื่องหมายต่าง ๆ ที่จะใช้ปิดภาชนะบรรจุสุรา ตัวอย่างละ ๕ แผ่น ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะนำไปใช้ได้ ฉลากดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีข้อความ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อประเภทผลิตภัณฑ์ว่า “สุรากลั่นชุมชน”
- (๒) ชนิดสุรว่าเป็น “สุราขาว”
- (๓) ชื่อสุรา
- (๔) ส่วนประกอบหลัก หรือวัตถุดิบที่ใช้ทำสุรานั้น
- (๕) แรงแอลกอฮอล์เป็นดีกรี หรือร้อยละโดยปริมาตร
- (๖) ปริมาตรสุทธิ
- (๗) วันเดือนปีที่ทำหรือผลิต หรือรหัสรุ่นที่บรรจุ
- (๘) คำเตือนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด เช่น คำเตือนตามประกาศกระทรวง สาธารณสุข เป็นต้น
- (๙) ชื่อผู้ได้รับอนุญาต และชื่อสถานที่ทำสุรา
- (๑๐) ที่ตั้งของสถานที่ทำสุรา
- (๑๑) เครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียน (ถ้ามี)

๑๕.๒ ให้ผู้ได้รับอนุญาตแจ้งชนิดกับขนาดความจุของภาชนะ และตัวอย่างภาชนะที่จะให้บรรจุสุรாதัวอย่าง ๑ ชนิดหรือขนาด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะนำไปใช้ได้

การพิจารณาให้ความเห็นชอบตาม ๑๕.๑ และ ๑๕.๒ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วันทำการนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับหนังสือพร้อมเอกสารครบถ้วนถูกต้อง

ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเนื่องมาจากการให้ความเห็นชอบให้ใช้ฉลาก และเครื่องหมายต่าง ๆ ที่ใช้กับภาชนะบรรจุสุรา และให้ใช้ภาชนะบรรจุสุรา ตามความในวรรคก่อน หากกรมสรรพสามิตต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายด้วยประการใด ๆ ผู้ได้รับอนุญาตยินยอมชดใช้ค่าเสียหายรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการนี้แทนกรมสรรพสามิตโดยสิ้นเชิง”

ข้อ ๓ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ออกประกาศเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

(นายชัยยันต์ โปทยานนท์)

อธิบดีกรมสรรพสามิต

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**ประกาศกรมสรรพสามิต**  
**เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาต**  
**ให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2547**  
**(ฉบับที่ 3)**

---

ตามที่กรมสรรพสามิตได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนไปแล้ว รวม 2 ฉบับ นั้น

เพื่อให้การบริการการจัดเก็บภาษีเป็นไปโดยถูกต้อง รัดกุม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงอนุวัติตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับการทำสุรากลั่นชุมชนตามนโยบายการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาลประกอบกับอาศัยอำนาจตามความในข้อ 19 แห่ง ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2546 และข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 อธิบดีกรมสรรพสามิตจึงประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนเพิ่มเติมไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกความในข้อ 9 แห่งประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 9 ก่อนดำเนินการทำและขายสุรากลั่นชุมชน ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสถานที่ทำสุราต้องทำสัญญาว่าด้วยการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนกับสรรพสามิต กรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 หรือสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี (เอกสารแนบหมายเลข 4)”

ข้อ 2 ให้ยกเลิกความในข้อ 10 แห่งประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 10 การอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน

10.1 เมื่อผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 หรือสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุรที่ตั้งอยู่ เห็นสมควรให้ใช้เป็นสถานที่ทำสุราได้ให้ส่งร่างสัญญาแก่ผู้รับอนุญาตก่อสร้างสถานที่ที่สุรา และนัดหมายวันลงนามในสัญญาต่อไป

10.2 ให้ผู้ทำหน้าที่เป็นสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 หรือสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุรที่ตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี ลงนามในสัญญา จำนวน 3 ฉบับ โดยมอบให้ผู้รับอนุญาตก่อสร้างสถานที่ทำสุรา จำนวน 1 ฉบับ ส่งให้สำนักงานสรรพสามิตภาคจำนวน 1 ฉบับ และเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐาน ณ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่สถานที่ทำสุรที่ตั้งอยู่ จำนวน 1 ฉบับ

10.3 ผู้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสถานที่ทำสุรา ต้องขอใบอนุญาตทำสุราตามมาตรา 5 ณ สำนักงานสรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 หรือสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่แห่งท้องที่ที่ทำสุรที่ตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี โดยให้สรรพสามิตกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-5 หรือสรรพสามิตพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรที่ตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกใบอนุญาต เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว จึงเริ่มทำสุราได้

การอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนดังกล่าว ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 4 วันทำการ”

ข้อ 3 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันออกประกาศเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

(นายสถิต ลิ้มพงศ์พันธุ์)

อธิบดีกรมสรรพสามิต

**ประกาศกรมสรรพสามิต**  
**เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาต**  
**ให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546**  
**(ฉบับที่ 4)**

---

เพื่อให้การบริหารการจัดเก็บภาษีเป็นไปโดยถูกต้อง รัศมุน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงอนุวัติตามความในมาตรา 5 และมาตรา 5 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับการทำสุรากลั่นชุมชนตามนโยบายการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาล ประกอบกับอาศัยอำนาจตามความในข้อ 19 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2546 และข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 และสัญญาว่าด้วยการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนเพิ่มเติมไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกความใน 4.1 ของข้อ 4 แห่งประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“4.1 มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี 35 ดีกรี และ 40 ดีกรี”

ข้อ 2 ให้ยกเลิกความในข้อ 14 แห่งประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 14 สุรากลั่นชุมชนที่จะนำออกจากสถานที่ทำสุราต้องบรรจุในภาชนะซึ่งต้องมีความเหมาะสม สะอาด ปิดสนิท ไม่ทำปฏิกิริยากับสุราและผลิตภัณฑ์ที่บรรจุนั้น และสามารถปิดแฉกมปีสุราที่ปากภาชนะที่บรรจุได้

ขนาดของภาชนะบรรจุสุราให้มี 3 ขนาดคือ 0.150 ลิตร 0.330 ลิตร และ 0.625 ลิตร ขึ้นไป ทั้งนี้สำหรับภาชนะบรรจุสุราขนาด 0.150 ลิตร ให้ใช้บรรจุและนำออกจากสถานที่ทำสุราได้ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2548”

ข้อ 3 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันออกประกาศเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2546

(นายสุรพล สุประดิษฐ์)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมสรรพสามิต

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สำเนา -

ประกาศกรมสรรพสามิต

เรื่อง อนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ ๑ หรือประเภทที่ ๒  
ออกหนังสือสำคัญสำหรับการขนสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนเองได้

เพื่อส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสุราแช่ชนิดผลไม้ สุราแช่พื้นเมืองและสุราแช่ชนิดอื่น  
นอกจากเบียร์ และสุรากลั่นชุมชน ตามนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาล เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนสุราของผู้ได้รับใบอนุญาตขายส่งสุรา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ อธิบดีกรม  
สรรพสามิตออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกประกาศกรมสรรพสามิตเรื่อง อนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตขายสุราประเภท  
ที่ ๑ หรือประเภทที่ ๒ ออกหนังสือสำคัญสำหรับการขนสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนเองได้ ลง  
วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๗

ข้อ ๒ ให้ผู้ได้รับอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑ หรือประเภทที่ ๒ หรือตัวแทนของผู้ได้รับ  
อนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑ หรือประเภทที่ ๒ มีอำนาจออกหนังสือสำคัญตามแบบ ส.๑/๔๒ ทำ  
ประกาศนี้ เพื่อใช้สำหรับการขนสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนเองได้ทั่วประเทศ และ  
หนังสือสำคัญเช่นนี้ให้ถือเสมือนหนึ่งเป็นใบอนุญาตขนสุรา โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

(๑) หนังสือสำคัญแบบ ส.๑/๔๒ ต้องประทับตราประจำต่อและลงลายมือชื่อหรือ  
ประทับตราลายมือชื่อเจ้าของพนักงานสรรพสามิตแห่งท้องที่ ที่สถานที่ขายสุราของผู้ได้รับ  
ใบอนุญาตตั้งอยู่ จึงจะนำไปใช้ได้

(๒) หนังสือสำคัญแบบ ส.๑/๔๒ มีสามตอน ตอนต้นที่ติดกับต้นขั้วให้เก็บรักษา  
ไว้ ณ สถานที่ขายสุราที่ได้รับอนุญาตเพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตตรวจสอบ และเมื่อพ้น  
กำหนด ๖ เดือน แล้วอนุญาตให้ทำลายได้ ตอนกลางสำหรับใช้ควบคุมกำกับไปกับสุราที่ขน ส่วน  
ตอนปลายให้รวบรวมนำส่งเจ้าพนักงานสรรพสามิตแห่งท้องที่ ที่สถานที่ขายสุราตั้งอยู่ ตรวจสอบ  
ภายในวันที่ ๗ ของเดือนถัดไป โดยทำเป็นหนังสือนำส่งด้วย

ทั้งนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑ หรือประเภทที่ ๒ มีความประสงค์ที่จะจัดทำหนังสือสำคัญแบบ ส. ๑/๔๒ สำหรับขนสุราของตนขึ้นใช้เอง ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑ หรือประเภทที่ ๒ แล้วแต่กรณี ดำเนินการจัดทำหนังสือสำคัญแบบ ส. ๑/๔๒ ด้วยกระดาษขาว และปกสีน้ำตาล โดยต้องมีข้อความครบถ้วนถูกต้องตามแบบ ส. ๑/๔๒ ท้ายประกาศนี้ทุกประการ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามข้อ ๒ (๑) และ (๒) ด้วย

ข้อ ๔ ผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑ หรือประเภทที่ ๒ หรือตัวแทนของผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑ หรือประเภทที่ ๒ สามารถออกหนังสือสำคัญแบบ ส. ๑/๔๒ ที่มีอยู่เดิมสำหรับขนสุราเฉพาะภายในเขตจังหวัดที่ตั้งร้านขายสุราของตนได้ต่อไปอีก ๖ เดือน นับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตาม ข้อ ๒ (๑) และ (๒) ด้วย

ข้อ ๕ ประกาศนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันออกประกาศเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

(ลงชื่อ) สถิตย ลิมพงศ์พันธุ์

(นายสถิตย ลิมพงศ์พันธุ์)

อธิบดีกรมสรรพสามิต

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**สำเนา**  
**ประกาศกรมสรรพสามิต**  
**เรื่อง อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ออกหนังสือ**  
**สำคัญสำหรับการขนส่งสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนได้ (ฉบับที่ 2)**

ตามที่กรมสรรพสามิตได้ออกประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ออกหนังสือสำคัญสำหรับการขนส่งสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนได้ ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ไปแล้ว นั้น

\_\_\_\_\_ เพื่อให้การบริหารการจัดเก็บภาษีเป็นไปโดยถูกต้อง รัดกุม และมีประสิทธิภาพอาศัยอำนาจตามความใน **มาตรา 16** แห่งพระราชบัญญัติ สุรา พ.ศ. 2493 อธิบดีกรมสรรพสามิตออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

\_\_\_\_\_ **ข้อ 1** ให้ยกเลิกความในวรรคสองของ **ข้อ 2** แห่งประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ออกหนังสือสำคัญสำหรับการขนส่งสุราออกจากสถานที่ขายสุราของตนได้ ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

\_\_\_\_\_ "ทั้งนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ดังกล่าว ต้องมิใช่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตทำสุรา เว้นแต่กรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตภาคพิจารณาเห็นว่า สามารถควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติของผู้ได้รับใบอนุญาตทำสุรารายนั้นได้ ก็ให้พิจารณาอนุมัติเป็นรายๆ ไป"

\_\_\_\_\_ **ข้อ 2** [1] ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันออกประกาศ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546

(ลงชื่อ) สถิต ลิ้มพงศ์พันธุ์

อธิบดีกรมสรรพสามิต

## การขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชน

### 1. คุณสมบัติของผู้ขออนุญาตทำ และทำขายสุรากลั่นชุมชน

- 1.1 เป็นสหกรณ์
- 1.2 เป็นกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน
- 1.3 เป็นกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ในขณะขออนุญาต
- 1.4 เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีผู้ถือหุ้นทุกคนมีสัญชาติไทย และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ในขณะที่ขออนุญาต
- 1.5 เป็นองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ในขณะที่ขออนุญาต

### 2. สถานที่ก่อสร้างสถานที่ทำสุรากลั่นชุมชน

- 2.1 แยกออกจากส่วนที่อยู่อาศัยโดยชัดเจน ตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณและพื้นที่เพียงพอที่จะทำสุรา โดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น
- 2.2 ตั้งอยู่ห่างจากลำน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตร
- 2.3 มีระบบบำบัดน้ำสาธารณะไม่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมตามแนวทางปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.4 ใช้เครื่องจักรที่กำลักรวมต่ำกว่าห้าแรงม้า หรือใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน หรือในกรณีที่ใช้เครื่องจักรและคนงานเครื่องจักรต้องมีกำลักรวมต่ำกว่าห้าแรงม้า และคนงานต้องน้อยกว่าเจ็ดคน

### 3. วิธีการทำสุรากลั่นชุมชน

- 3.1 นำวัตถุดิบจำพวกข้าวหรือแป้ง/ผลไม้/ผลผลิตทางเกษตรอื่น ๆ ไปหมักกับเชื้อสุรา เพื่อเกิดแรงแอลกอฮอล์
- 3.2 นำสุราที่ได้ตามข้อ 3.1 ไปต้มกลั่นโดยใช้เครื่องต้มกลั่นสุราที่ติดตั้งในสถานที่ทำสุราที่ได้รับอนุญาต

### 4. สุรากลั่นชุมชนที่ทำและขายต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- 4.1 มีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่าสิบห้าดีกรี แต่ไม่เกินสี่สิบดีกรี



4.2 มีปริมาณเมทิลแอลกอฮอล์/ฟูเซลอยล์/เฟอร์พีวรัลเอสเทอร์/แอลดีไฮด์/เมทิลคาร์บาเมต/วัตถุเจือปนอาหารประเภทกรดเบนโซอิกหรือเกลือกรดเบนโซอิกและสารปนเปื้อนในน้ำสุรา โดยเฉพาะสารหนูและสารตะกั่วไม่เกินมาตรฐานที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด

## 5. ภาชนะที่บรรจุสุรา

5.1 ภาชนะต้องมีความเหมาะสม สะอาด ปิดสนิท ไม่ทำปฏิกิริยากับสุรา และผลิตภัณฑ์สุรา และสามารถปิดแถมปีสุราที่ปากภาชนะบรรจุได้

5.2 ฉลากปิดภาชนะบรรจุอย่างน้อยต้องมีข้อความ ดังนี้

- ชื่อประเภทผลิตภัณฑ์ว่า "สุรากลั่นชุมชน"
- ชนิดสุรว่าเป็น "สุรขาว"
- ชื่อสุรา
- ส่วนประกอบหลักหรือวัตถุดิบที่ใช้ทำสุรานั้น
- แรเงแอลกอฮอล์เป็นดีกรี หรือร้อยละโดยปริมาตร
- ปริมาตรสุทธิ
- วันเดือนปีที่ทำหรือผลิต หรือรหัสรุ่นที่บรรจุ
- คำเตือนขนาดตัวอักษรไม่น้อยกว่า 2 มม. ว่า "การดื่มสุราทำให้ความสามารถในการขับขี่ยานพาหนะลดลง"
- ชื่อผู้ได้รับอนุญาตชื่อสถานที่ทำสุราและที่ตั้งของสถานที่ทำสุรา
- เครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียน

## 6. อัตราภาษีสุรากลั่นชุมชน

6.1 อัตราตามมูลค่า ร้อยละ 25

6.2 อัตราตามปริมาณลิตรละ 70 บาท แห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ (คือ 100 ดีกรี) (โดยนำจำนวนภาษีที่หาได้ทั้ง 2 อัตรามาเปรียบเทียบกัน ถ้าอัตราใดคิดเป็นเงินภาษีได้สูงกว่า ให้ใช้อัตรานั้น)

- ค่าภาษีสรรพสามิตที่ต้องเสีย (เมื่อนำสุรารอขายให้ชำระภาษี โดยซื้อแถมปีไปติดที่ภาชนะ)

### ค่าธรรมเนียม

- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนปีละ 4,000 บาท

- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำเชื้อสุราสำหรับใช้ในโรงงานปีละ 300 บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายส่งสุรา ประเภทที่ 2 ปีละ 1,650 บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายปลีกสุรา ประเภทที่ 4 ในเขตเทศบาล 55 บาท/ใน

เขต อบต. 11 บาท

**7. ผู้ขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนต้องยื่นคำขออนุญาตสร้างสถานที่ทำสุราต่อกรมสรรพสามิต หรือสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาในเขตท้องที่จะขอทำสุรา พร้อมหลักฐานดังนี้**

7.1 แผนผังแสดงสถานที่ตั้งสถานที่ทำสุราโดยสังเขป การติดตั้งอุปกรณ์การหมักสำหรับเครื่องต้มกลั่นสุรา รวมทั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์อื่น ๆ ในการทำสุรา

7.2 สำเนาหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในพื้นที่ดินที่ตั้งสถานที่ทำสุรา หรือ

7.3 หนังสือแสดงความยินยอมให้ใช้พื้นที่ดินตั้งสถานที่ทำสุรา หรือ

- หนังสืออนุญาตจากผู้มีอำนาจ (เช่น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน) อนุญาตให้ทำประโยชน์ในพื้นดินเพื่อตั้งสถานที่ทำสุรา กรณีทางราชการไม่สามารถออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน

- แผนผังการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย

**8. เอกสารหลักฐานคุณสมบัติที่ต้องนำมายื่นขออนุญาต**

8.1 เป็นสหกรณ์

- สำเนาใบสำคัญรับจดทะเบียน

- สำเนาข้อบังคับสหกรณ์

- รายชื่อคณะกรรมการสหกรณ์

8.2 กลุ่มเกษตรกร

- สำเนาใบสำคัญรับจดทะเบียน

- สำเนาข้อบังคับกลุ่มเกษตรกร

- รายชื่อคณะกรรมการ

- สำเนาทะเบียนบ้านของคณะกรรมการ ฯ

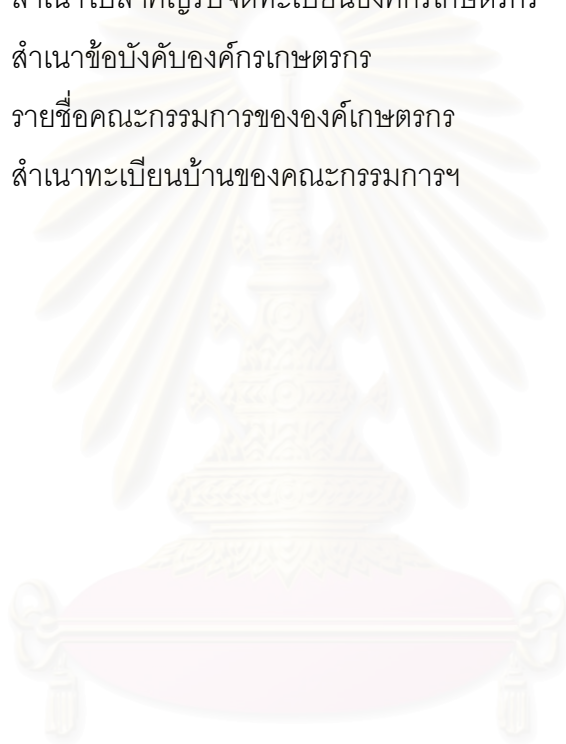
8.3 นิติบุคคล

- สำเนาใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด / บริษัทจำกัด

- สำเนาหนังสือรับรองนิติบุคคล
- สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น
- สำเนาหนังสือบริคณห์สนธิ
- สำเนารายละเอียดวัตถุประสงค์ห้างหุ้นส่วนจำกัด / บริษัทจำกัด
- สำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประจำตัวประชาชนผู้ถือหุ้น

#### 8.4 องค์กกรเกษตรกรตาม พ.ร.บ. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

- สำเนาใบสำคัญรับจดทะเบียนองค์กกรเกษตรกร
- สำเนาข้อบังคับองค์กกรเกษตรกร
- รายชื่อคณะกรรมการขององค์กกรเกษตรกร
- สำเนาทะเบียนบ้านของคณะกรรมการฯ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาคผนวก ข.

### ประเด็นการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึก (in-dept interview) แบ่งออกเป็นการสัมภาษณ์  
เจ้าหน้าที่สรรพสามิต ผู้ผลิตสุรารขนาดเล็กและขนาดกลาง ผู้ค้าปลีกส่งสุรา และ เครือข่ายสุรา  
พื้นบ้าน ประเด็นการสัมภาษณ์ที่ได้กำหนดขึ้นนี้ใช้เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการสัมภาษณ์เท่านั้น  
ในการสัมภาษณ์จริงได้มีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมบางประเด็นคำถามอันเกี่ยวข้องกับ  
องค์กรหรือผู้ให้สัมภาษณ์ ประเด็นการสัมภาษณ์สามารถเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ดังต่อไปนี้

#### คำถาม ผู้ผลิต รายย่อย

##### 1. ประวัติการทำสุราของชาวบ้าน

- ในอดีตผลิตสุรากันอย่างไรและปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
- ในอดีต เจ้าหน้าที่ข้าราชการเข้ามาตรวจเหล้าเถื่อนหรือไม่
- มีการอนุรักษ์กรรมวิธีการผลิตกันมาอย่างไร
- สูตรเหล้าปัจจุบันกับอดีตต่างกันหรือไม่
- มีการนำออกไปขายนอกชุมชน/หมู่บ้าน/ไปขายในตัวเมืองหรือไม่

##### 2. ต้นทุนสุรา

ต้นทุนการผลิตเป็นอย่างไร(ข้าวเหนียว ขวด ลัง ฉลาก กากน้ำตาล หัวเชื้อสุรา  
กากน้ำตาล)

- วัตถุดิบหลักมาจากที่ไหนบ้าง
- เงินทุนมาจากที่ไหน ลงทุนไปเท่าไร
- พบปัญหาการจัดหาวัตถุดิบหรือไม่

##### 3. กฎหมายที่ดูแลและเจ้าหน้าที่

- จดทะเบียนยากหรือไม่
- ตั้งแต่เข้ามาเจอปัญหาจากกฎหมายอย่างไรบ้าง
- กระบวนการใด

- เจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจหรือเข้ามาทำอะไรบ้าง
- เจ้าหน้าที่เข้ามาจับเจอข้อหาอะไรเป็นหลัก
- ตั้งแต่การผลิตจนถึงขาย เจอปัญหาจากกฎหมายใดบ้าง
- นโยบายต่างๆที่ออกมามีความคิดเห็นเป็นอย่างไร
- ต้องการให้กฎหมายส่วนไหนได้รับการแก้ไข
- กฎหมายส่วนไหนสร้างปัญหามากที่สุด
- เคยถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีหรือไม่ ข้อหาอะไร โคนลงโทษอย่างไร

#### 4. ปัญหาจากการแข่งขัน

- การแข่งขันในการขายสุราเป็นอย่างไร
- มีกลยุทธ์การขายอย่างไรบ้าง
- ปริมาณการผลิตและการขายอย่างไร
- กลุ่มลูกค้าเป็นกลุ่มใด
- เจอปัญหาในการแข่งขันบ้างหรือไม่
- ปัญหาการกีดกันจากรายใหญ่มีบ้างหรือไม่อย่างไร
- ต้องการให้การแข่งขันเป็นอย่างไร
- คู่แข่งที่น่ากลัวในตลาดเป็นใคร
- ต้องการให้รัฐแก้ไขปัญหาลูกค้าส่วนไหน

#### คำถามเอเยนต์ ยี่ปี๊ว

1. ก่อนเปิดเสรี การขายเหล้าส่งมีระบบอย่างไร
2. มีการบังคับหรือกำหนดโควตาการขาย/รับสินค้าหรือไม่อย่างไร
3. การขอใบอนุญาตขายส่งสุราเป็นอย่างไรในอดีต
4. ยอดขายสุราเป็นอย่างไรตั้งแต่หลังเปิดเสรีมา
5. หลังเปิดเสรีมายอดขายเหล้าโรงเทียบกับเหล้าชาวบ้านเป็นอย่างไร
6. เอาสุรารชาวบ้านมาขายต้องเจอเกณฑ์กำหนดหรือไม่ หรือมีการกีดกันจากรายเดิมอย่างไร

7. บริษัทสุราที่ส่งเหล้ามาให้ผู้ขายส่งมีการกดคั้นลงมาหรือไม่หรือมีการตั้งเงื่อนไขในการขายเหล้าโรงหรือเหล้าตัวอื่นหรือไม่อย่างไร
8. กำไรของสุราชาวบ้านกับเหล้าโรงแตกต่างกันมากน้อยแค่ไหน
9. สุราชาวบ้านรับมาจากที่ไหน ใครมาส่ง หรือใครมาเสนอตั้งขาย จากจังหวัดใดเป็นหลัก

### คำถาม เจ้าหน้าที่สรรพสามิต

1. รัฐมองว่าตลาดสุราต้องไปในทิศทางใด
2. หลังเปิดเสรีรัฐมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนในส่วนของผู้กำกับดูแลตลาดอย่างไรบ้าง
3. นโยบายรัฐที่ออกมาทรมเหล้าลดลงหรือละเว้นการดื่มสุรามีผลต่อการส่งเสริมสุราชุมชนหรือไม่
4. ขณะนี้ชาวบ้าน/ชุมชนที่ผลิตสุราได้มีการมองมายังรัฐอย่างไรในเรื่องการสนับสนุนสุรากลั่นชุมชน
5. เหตุใดรัฐเปิดให้มีการผลิตสุราถูกกฎหมายแล้วแต่ยังมีขบวนการจับกุมผู้ผลิตสุราเถื่อนยังสูงอยู่
6. จากแต่เดิมเป็นการรับรายได้จากสัมปทานมาเป็นการเปิดเสรีรับรายได้จากที่จัดทะเบียนทั้งรายเดิมและรายใหม่ มีผลต่อการเก็บรายได้หรือไม่ อย่างไร
7. เจ้าหน้าที่ที่ลงไปตรวจสอบสุราชุมชน เจอปัญหาอย่างไรบ้าง
8. มีการร้องเรียนหรือไม่ว่าการสร้างอุปสรรคจากผู้ผลิตรายเดิมที่เป็นรายใหญ่ในตลาด
9. เหตุใดผู้จัดทะเบียนสุราชุมชน ถึงระงับการผลิตชั่วคราวถึงกว่าครึ่งจากที่จัดทะเบียนจาก 6,000 รายแต่ระงับไปถึง 3,000 ราย
10. มีการต่อต้านการบริโภคสุราอย่างกว้างขวาง รัฐมองอย่างไรกับปัญหานี้ที่จะส่งผลกระทบต่อสุราชุมชน

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายชัยพร เทียนพานิช เกิดเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ.2523 ในกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต (จิตวิทยา) จากคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ปีการศึกษา 2545 และศึกษาต่อหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ.2545



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย