

ประมวล 12 โรงเหล้า : ความพ่ายแพ้ของประชาชน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

และแล้วการประมวลโรงงานผลิตสุร่าจำนวน 12 แห่งในต่างจังหวัดก็เสร็จสิ้นลง ด้วยชัยชนะของกลุ่มบริษัท สุร่าทิพย์ จำกัด

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า โรงงานสุร่าจำนวน 32 โรงขององค์การสุร่าในสังกัด กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ซึ่งให้เอกชนเช่าดำเนินการอยู่นั้น จะหมดสัญญาเช่าในวันที่ 31 ธันวาคม 2527 กรมสรรพสามิตจึงดำเนินการเปิดประมวลให้เอกชนเข้าไปประกอบการ

แต่ในการเปิดประมวลครั้งนี้ กรมสรรพสามิตได้กำหนดให้เอกชนผู้เช่า ต้องสร้างโรงงานสุร่าขึ้นใหม่ เนื่องจากโรงงานสุร่าที่มีอยู่เดิมนั้นอยู่ในสภาพทรุดโทรม ในการนี้ กรมสรรพสามิตได้กำหนดเงื่อนไขอันมีลักษณะเป็นการจูงใจในการประกอบการมากกว่าเดิม อย่างน้อย 2 ข้อ คือ

ประการแรก โรงงานสุร่าจำนวนที่มีอยู่เดิมถูกยุบลงเหลือ 12 โรง ทั้งนี้เพื่อให้ โรงงานสุร่าแต่ละโรงมีเขตการจำหน่ายกว้างขวางมากกว่าเดิม การขยายเขตการจำหน่าย ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ ช่วยให้ผู้รับสัมปทานสามารถสร้างโรงงานที่มีขนาดใหญ่กว่าเดิม และ เกื้อกูลให้มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ขยายอายุสัญญาเช่าจากเดิม 10 ปี เป็น 15 ปี

ในขณะที่กรมสรรพสามิตกำลังดำเนินการให้มีการประมวลโรงงานสุร่าทั้ง 12 แห่ง ดังกล่าวนี้ กลุ่มเตชะไพบูลย์ได้พยายามวิ่งเต้นที่จะไม่ให้มีการประมวล โดยขอต่ออายุสัญญาเช่า พร้อมทั้งเสนอเงินผลประโยชน์จำนวนมากกว่าปีละ 2,000 ล้านบาท ทั้งนี้โดยมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน้าม้าในการนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยเป็นวาระจร ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นอันมาก เพราะได้มีข้อตกลงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า การบรรจุวาระจรจะต้องให้นายกรัฐมนตรีได้รับรู้ อย่างน้อย 48 ชั่วโมง

อย่างไรก็ตาม การประมวลเช่าโรงงานสุร่า 12 โรงดังกล่าวนี้มีขึ้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2526 ซึ่งการณปรากฏว่า กลุ่มบริษัท สุร่าทิพย์ จำกัดเป็นฝ่ายกำชัยชนะ โดยเสนอให้ ผลประโยชน์แก่รัฐจำนวนรวมทั้งสิ้น 5,884 ล้านบาท แต่แล้วนายทุนกลุ่มนี้ก็กลับไม่สามารถหา เงินทุนครบจำนวนที่จะส่งมอบให้แก่รัฐบาลตามกำหนดเวลา ทั้งนี้เนื่องจากต้องเผชิญกับปฏิบัติ

การไต่ดินของกลุ่มบริษัท โดยสามารถส่งเงินผลประโยชน์แก่รัฐเพียง 2,253.4 ล้านบาทสำหรับการเข้าโรงงานสุรารวม 5 โรง

ด้วยเหตุนี้เอง กรมสรรพสามิตจึงต้องเปิดประมูลเป็นครั้งที่สองเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2526 ผลการประมูลปรากฏว่า กลุ่มบริษัท สุราทิพย์ จำกัดสามารถกำชัยชนะจำนวน 5 โรง ส่วนที่เหลืออีก 2 โรงตกเป็นของกลุ่มบริษัท สุรามหาราษฎร์ จำกัด

ชัยชนะของรัฐบาล

รัฐบาลได้รับผลประโยชน์อะไรบ้างจากการประมูลโรงงานสุราครั้งนี้

ประโยชน์ที่ตกแก่รัฐบาลอย่างกระจ่างชัดมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก หากเอกชนผู้ประมูลได้ไม่มีปัญหาในการส่งมอบเงินค่าผลประโยชน์ดังที่เกิดแก่กลุ่มบริษัท สุราทิพย์ จำกัด ในการประมูลครั้งแรก รัฐบาลจะได้รับเงินค่าผลประโยชน์รวมทั้งสิ้นประมาณ 5,088 ล้านบาทในปีแรก ส่วนในปีต่อไปจะได้รับเงินค่าผลประโยชน์เพิ่มขึ้นปีละ 3%

ประการที่สอง รัฐบาลจะมีรายได้จากการเก็บภาษีสุรา ทั้งนี้ปรากฏว่า กรมสรรพสามิตได้กำหนดวงเงินภาษีสุราขั้นต่ำที่โรงงานสุราแต่ละโรงจะต้องเสียในแต่ละปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันกาหลบหลีกการเสียภาษี

ประการที่สาม เอกชนที่ได้รับสัมปทานจะต้องสร้างโรงงานสุรา และยกตัวโรงงานรวมทั้งที่ดินให้แก่กรมสรรพสามิตก่อนวันที่ 1 มกราคม 2528 โรงงานใหม่ที่สร้างขึ้นจะมีระบบการกำจัดน้ำเสียที่ทันสมัย ดังนั้น จึงเป็นที่คาดว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะมีเรื่องปวดหัวเกี่ยวกับโรงงานสุราขององค์การสุราน้อยลง

การประมูลเพื่อให้สัมปทานแก่เอกชนในการประกอบการโรงงานสุรา 12 แห่งในครั้งนี้เป็นไปอย่างเรียบร้อย ใสสะอาด และปราศจากข้อเคลือบแคลงใจ ซึ่งต่างจากการประมูลเพื่อให้สัมปทานในการประกอบการโรงงานสุราบางยี่ขันในปี 2522 เป็นอันมาก

บุคคลที่ควรแก่การปรบมือในกรณีนี้ ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย สุนทระกุล) และอธิบดีกรมสรรพสามิต (นายอรรถ ธรรมโน) ซึ่งเห็นแก่ผลประโยชน์ของประเทศชาติยิ่งกว่าอื่นใด หากบุคคลทั้งสองมิได้ยึดมั่นในหลักการอย่างมั่นคงแล้ว ก็คงมีการต่ออายุสัญญาการเช่าแก่ผู้เช่าเดิม อันเป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้ไปเป็นอันมาก

ความปราถณ์ของประชาชน

การที่กรมสรรพสามิตสามารถหารายได้จากเงินค่าผลประโยชน์ในการประมูลโรงงานสุราในครั้งนี้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งก็คงเป็นเพราะว่า อายุของการให้สัมปทานในครั้งนี้ได้ยืดเวลาจาก 10 ปีเป็น 15 ปี ทั้งเขตการจำหน่ายตามกฎหมายของโรงงานสุราแต่ละโรงก็ได้ขยายออกไปจากเดิมด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับคอสุราทั้งหลายอาจถือว่า การประมูลครั้งนี้เป็นความปราถณ์ของประชาชน เพราะการที่โรงงานสุราแต่ละโรงต้องจ่ายเงินค่าผลประโยชน์แก่รัฐบาลจำนวนมหาศาลเช่นนี้ ย่อมทำให้ราคาสุราในอนาคตต้องแพงขึ้นอย่างแน่นอน ดังนั้น จึงมีผลเท่ากับว่า รัฐบาลหารายได้จากความเดือดร้อนของบรรดาคอสุราทั้งปวง

แต่เจ้าหน้าที่รัฐบาลเชื่อว่า ระบบการประมูลโรงงานสุราซึ่งมีผลให้ราคาสุราแพงขึ้นนี้ ย่อมทำให้การดื่มสุราลดน้อยลง ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสม เพราะสุราเป็นสินค้าที่เป็นโทษ

ปัญหาพื้นฐานในการดำเนินนโยบาย

โดยหลักการแล้ว เมื่อสุราเป็นสินค้าที่เป็นโทษ (Demerit goods) ย่อมมีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงการผลิตสินค้าประเภทนี้ เพราะการปล่อยให้มีการผลิตโดยเสรีจะทำให้มีการบริโภคสุรามากเกินกว่าปริมาณอันเหมาะสมในแง่ของสังคมโดยรวม (Social Optimum Output)

หากรัฐบาลมีเป้าหมายในการจำกัดการบริโภคสุราให้อยู่ในปริมาณอันเหมาะสมดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการทั้งปวงเพื่อลดการบริโภคให้อยู่ในระดับอันพึงปรารถนา

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป้าหมายของการดำเนินนโยบายมิได้อยู่ที่การลดการบริโภคสุราเพื่อให้สังคมมีสวัสดิการสูงสุด หากแต่เป็นการหารายได้สูงสุดจากการผลิตสุรา ระบบการให้สัมปทานแก่ผู้ที่เสนอเงินค่าผลประโยชน์สูงสุดแก่รัฐบาลก็ดี ระบบการจำกัดเขตการจำหน่ายสุราของโรงงานสุราแต่ละโรง โดยให้มีอำนาจผูกขาดภายในเขตการจำหน่ายของตนก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการที่จะเกื้อกูลให้รัฐบาลสามารถหารายได้สูงสุดจากกิจการสุราทั้งสิ้น

ข้อเท็จจริงดังที่กล่าวนี้ ทำให้เรามีอาจปฏิเสธได้ว่า รัฐบาลกำลังหารายได้ด้วยการมอมเมาประชาชน เพราะเน้นการหารายได้จากอบายมุขทุกชนิด โดยมีได้จำกัดเฉพาะสุรา

การดำเนินนโยบายเพื่อให้รัฐบาลสามารถหารายได้สูงสุดจากกิจการสุราย่อมแตกต่างจากการดำเนินนโยบายเพื่อลดการบริโภคสุราให้อยู่ในระดับอันพึงปรารถนา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราภาษีหรืออัตราเงินค่าผลประโยชน์ (ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอย่างไร) ระดับ

ที่พอดีทำให้มีการผลิตสุราในปริมาณอันเหมาะสม มิจำเป็นต้องเป็นระดับเดียวกับที่ทำให้รัฐบาลมีรายได้สูงสุดจากกิจการสุรา

บัดนี้ รัฐบาลน่าจะเริ่มพิจารณาเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการหารายได้จากกิจการอบายมุขทั้งปวง สิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงควรมีอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลไม่ควรเน้นการหารายได้สูงสุดจากกิจการสุรา แต่ควรจะใช้ค่าสัมปทานและอัตราภาษีสุราเป็นเครื่องมือในการลดการบริโภคสุราให้อยู่ในระดับอันพึงปรารถนา

ประการที่สอง ควรจะมีการปฏิรูประบบการจัดองค์การเกี่ยวกับการแทรกแซงกิจการสุราเสียใหม่ ในปัจจุบัน มีหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการผลิตสุราอยู่ 2 หน่วย คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานสุรบางยี่ขัน และองค์การสุราในสังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง การแยกสังกัดดังกล่าวนี้เป็นผลจากการแบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่มุขชั้นปกครองในอดีต ในปัจจุบัน ไม่มีเหตุผลอันหนักแน่นที่จะอธิบายการแยกสังกัดดังกล่าวนี้ การรวมสังกัด ไม่ว่าจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานใด จะช่วยให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสุรามีเอกภาพมากยิ่งขึ้น