

## บทคัดย่อ

การผูกขาดการทำและจำหน่ายเอทานอลเกิดขึ้นโดยนโยบายรัฐบาล นโยบายเกี่ยวกับสุราของรัฐบาลในปัจจุบันดำเนินไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2541 เรื่องนโยบายการบริหารงานสุราหลังปี 2542 กำหนดว่านโยบายเกี่ยวกับสุราสามทับ(แอลกอฮอล์) เห็นชอบให้องค์การสุรา กรมสรรพสามิต เป็นผู้ผลิตและจำหน่ายสุราสามทับภายในประเทศแต่เพียงแห่งเดียวเท่านั้น องค์การสุราเป็นรัฐวิสาหกิจ การดำเนินการบริหารนโยบายย่อมมีปัญหาและอุปสรรคได้ หากจะมองว่ารัฐวิสาหกิจส่วนมากมักจะบริหารงานแบบราชการ ซึ่งเป็นวิธีการที่ย่างช้าซับซ้อน เกิดความล่าช้า ทำให้การปฏิบัติงานไม่ทันเหตุการณ์และผู้บริหารมักจะขาดความคิดริเริ่มและขาดความรับผิดชอบ นอกจากนี้ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมักจะมีประสิทธิภาพต่ำ เพราะมักจะมีการแต่งตั้งผู้ที่ไม่มีความรู้ในด้านธุรกิจอย่างเพียงพอไปบริหาร แม้รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการมีผลกำไร ก็มีได้หมายความว่า การดำเนินงานนั้นมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐวิสาหกิจส่วนมากดำเนินการในรูปของการผูกขาดหรือได้รับสิทธิพิเศษบางประการจากรัฐบาล อีกทั้งรัฐวิสาหกิจส่วนมากมีต้นทุนการผลิตสูง เพราะต้องซื้อวัตถุดิบราคาสูงกว่าเอกชนและมีจำนวนพนักงานมากเกินไปจนความจำเป็นเมื่อผนวกเข้ากับนโยบายการแข่งขันเสรี โดยเฉพาะการค้าเสรี FTA ที่เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการค้าโลกในปัจจุบัน นโยบายการผูกขาดของรัฐบาลจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงด้วย

การผูกขาดการผลิตและจำหน่ายเอทานอลของประเทศไทย ทำให้ผู้ซื้อพยายามหลีกเลี่ยงการซื้อจากรัฐวิสาหกิจองค์การสุรา โดยขอนำเข้าจากต่างประเทศซึ่งมีข้อนำเข้าสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งลักลอบซื้อจากโรงงานสุราอื่นเพราะมีต้นทุนการผลิตถูกกว่า แต่เนื่องจากการแข่งขันการค้าระหว่างประเทศมีบทบาทสูงขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต โลกเรามีการติดต่อสื่อสารกันง่ายขึ้นและรวดเร็วกว่าเดิมมาก ดังนั้น การที่รัฐยังคงมีนโยบายผูกขาดในกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ หากมองในด้านบวกย่อมแสดงว่ารัฐจำเป็นต้องดำเนินการนั้นเอง หากให้เอกชนดำเนินการจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศได้ ไม่ว่าด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ หรือด้านอื่น แต่ในอุตสาหกรรมเอทานอลซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในกิจการอื่น หรืออุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกมาก ประชาชนไม่สามารถหาซื้อเอทานอลได้เพราะไม่มีใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต ดังนั้น นโยบายนี้ควรจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหากรัฐรับทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับเหตุการณ์ โดยได้ศึกษาถึงกระบวนการบริหารจัดการที่ได้กำหนดขึ้นมารองรับนโยบายการผูกขาดการผลิตจำหน่ายเอทานอล นับตั้งแต่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านใด ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหา

เพื่อให้การบริหารจัดการอุตสาหกรรมเอทานอลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาและวิเคราะห์ที่ได้จะส่งผลให้ทราบถึงสาเหตุ ที่ทำให้การบริหารจัดการนโยบายผูกขาดเอทานอลที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นการส่งเสริมการแข่งขันของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคแล้วก็สามารถที่จะกำหนดแนวทางแก้ไขได้อย่างถูกต้อง อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการนโยบายเอทานอลดำเนินไปอย่างเป็นระบบ และมีส่วนพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัญหาหลักในการนำนโยบายการผลิตจำหน่ายเอทานอลไปปฏิบัติคือ การจำหน่ายเอทานอลไม่ครอบคลุมทั่วถึง มีขั้นตอนวิธีการปฏิบัติมากตามระเบียบราชการ มีการขอนำเข้าเอทานอลจากต่างประเทศมากขึ้นรวมถึงในรูปแบบของเอทานอลแปลงสภาพ โดยน่าจะมีสาเหตุมาจาก การบริหารจัดการของกรมสรรพสามิตในฐานะเป็นผู้บริหารกิจการสาเหตุอีกประการมาจากผู้ผลิตคือองค์การสุรา ที่ไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตและการขาดประสิทธิภาพที่ดีในด้านการตลาด ทั้งนี้สาเหตุของปัญหาดังกล่าวมีปัจจัยหลายด้านที่เกี่ยวข้อง จึงได้นำแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ มาใช้ในการกำหนดขอบเขตในการศึกษาเรื่องนี้ 3 แนวคิดคือ 1) แนวคิดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยมีมุมมองด้านการเกิดขึ้นของนโยบาย ที่ผูกพันกับการบริหารงานเอทานอลที่ใช้บริโภคเป็นหลัก ภายใต้การผูกขาดของนโยบายรัฐ 2) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร ภายใต้มุมมองที่การบริหารงานด้านนโยบายเอทานอลอยู่ภายใต้องค์กรของรัฐ องค์กรสุราที่เป็นรัฐวิสาหกิจและกรมสรรพสามิตที่เป็นหน่วยงานกำกับการบริหารตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 และ 3) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ โดยมีหลักการว่าองค์กรภาครัฐแนวใหม่มีการปรับบทบาทภาครัฐ คือ การทบทวนและปรับบทบาทภารกิจ การกระจายอำนาจ ลักษณะโครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็กกะทัดรัด มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและแคบลง และมีอิสระ จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า

1. การกำหนดนโยบายการผูกขาดการทำและจำหน่ายเอทานอล ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการถูกต้อง
- 2.เอทานอลที่องค์กรสุราผลิต ไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งด้านราคาและคุณภาพ
3. ขัดขวางต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ต้องพึ่งพา หรือใช้เอทานอลเป็นวัตถุดิบในการผลิต
4. ทำให้เกิดนโยบายใหม่ที่เน้นการพัฒนาเอทานอล เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงมากกว่าเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ทำให้ต้องสร้างโรงงานใหม่และเพิ่มมลภาวะทางน้ำ

5.นโยบายและการกำกับดูแลองค์การสุรา ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสรรพสามิต ทำให้วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ไม่อาจแข่งขันกับธุรกิจเอกชนได้

6.เปิดโอกาสให้องค์การสุราละเลยต่อราคาที่เหมาะสม คุณภาพการผลิตและจำหน่าย

7.เนื่องจากเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมทำให้การซื้อขาย ต้องอยู่ภายใต้การกำหนดของกรมสรรพสามิต การซื้อ การเก็บ ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบราชการทำให้ไม่คล่องตัวกิจการ

8. การจัดองค์กรขององค์การสุรา ยังไม่สอดคล้องกับระบบที่ต้องการการแข่งขัน

9.ทำให้มีการนำเข้าเอทานอล และเอทานอลแปลงสภาพจากต่างประเทศมากขึ้น เพราะมีการควบคุมน้อยกว่าที่ผลิตในประเทศ

10.องค์การสุราต้องส่งรายได้ถึงร้อยละ 80% ให้กับรัฐ ทำให้ขาดเงินทุนที่ใช้ในการพัฒนาองค์กรและการผลิต การตลาด

การบริหารนโยบายการผูกขาดการทำและจำหน่ายเอทานอล แม้ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ แต่ก็สามารถใช้วิธีการปรับปรุงกระบวนการบริหารองค์กร และใช้เทคนิคการบริหารสมัยใหม่มาใช้ในการแก้ไขปัญหาก็ได้ เพราะหากนโยบายด้านเอทานอลของประเทศไทยต้องมีการเปิดเสรีจริง จะทำให้มีเอทานอลมากขึ้นเพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ เกิดการแข่งขันทั้งด้านราคาและคุณภาพแต่ก็มีเงื่อนไขอื่นอีกมากที่จะต้องดำเนินการเสียก่อนเช่น เอทานอลมีหลายประเภททั้งใช้ดื่มกิน ใช้ทางการแพทย์ ใช้ในอุตสาหกรรม ดังนั้น การควบคุมคุณภาพของเอทานอลจึงต้องเป็นไปอย่างเข้มงวด มิฉะนั้น จะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนลักลอบทำสุราขึ้นเอง และขายโดยไม่เสียภาษีสุรา อีกทั้งการอนุญาตให้ซื้อขายเอทานอล การควบคุม การตรวจสอบ ควรอยู่ภายใต้การดำเนินการโดยเจ้าพนักงานสรรพสามิต กล่าวโดยสรุปการเปิดเสรีให้ผลิตเอทานอลในขณะนี้ยังเร็วเกินไป รัฐควรกำหนดนโยบายการใช้เอทานอลที่ชัดเจน ตลอดจนจัดหาวัตถุดิบให้เพียงพอ อีกทั้งมีตลาดรองรับผลผลิตเอทานอลแต่ละประเภทด้วย แต่อย่างไรก็ตามในระยะแรก การพัฒนาการดำเนินการในนโยบายการผูกขาดเอทานอลในปัจจุบันนั้นองค์การสุราควรปรับปรุง การบริหารองค์กร เช่น คณะกรรมการบริหารให้หลุดพ้นจากการกำกับดูแลโดยข้าราชการ โดยเฉพาะที่เป็นข้าราชการระดับสูงเพราะในข้อเท็จจริงแล้ว ข้าราชการเหล่านี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบมาก ดังนั้น การปรับปรุงพัฒนาตนเองจึงมีน้อยและขาดแรงจูงใจในการเป็นนักบริหารองค์กรธุรกิจที่เป็นมืออาชีพที่แท้จริง และต้องปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสม เช่น ปรับปรุงการตลาด การขายเอทานอลควรปรับปรุงให้เป็นอย่างเอกชนจริงๆ เช่น ใช้ระบบ logistic ส่งถึงลูกค้าโดยตรง อีกทั้งมีการตั้งตัวแทนจำหน่ายในเมืองใหญ่เพื่อให้การบริการที่ทั่วถึง ต้องมีการปรับปรุงบุคลากรโดยมีการรับพนักงานที่เพิ่งจบใหม่ๆมากขึ้น เพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวแข่งขัน กับคู่แข่ง

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการใช้ระบบเทคโนโลยีในการบริหารและการตลาดให้มากขึ้น  
ลูกค้าสั่งซื้อได้สะดวก และการอนุญาตของกรมสรรพสามิตควรมีขั้นตอนที่สั้นลง ตลอดจนมีการ  
ปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเตรียมพร้อมสำหรับการแข่งขันต่อไป ซึ่งแนวทาง  
หนึ่งก็คือการแปรรูปองค์การสุรา ทางเลือกที่เหมาะสมคือ องค์การสุราควรแปรสภาพ  
(Corporatization) เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งถือหุ้นโดยกระทรวงการคลัง 100 เปอร์เซ็นต์ ในระยะแรกจะมี  
หน้าที่การผลิตและจำหน่ายเอทานอลแต่ผู้เดียวในประเทศ โดยรับสิทธิการผลิตจากกรมสรรพสามิต  
ซึ่งจะเป็นวิธีที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว