

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทนี้เป็นการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการลักลอบนำเข้าสุรา โดยแบ่งเป็น 3 ตอน ตอนแรก เป็นการสรุปผลการศึกษา ตอนที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และตอนที่สาม เป็นจุดอ่อนของการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงเส้นทางและวิธีการลักลอบนำเข้าสุรา รวมถึงการประมาณส่วนต่างที่เป็นปริมาณวิสกี้ที่เถื่อนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในไทย และเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการลักลอบนำเข้าสุรา อันได้แก่ อัตราภาษีสุรา ความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จและระดับการลงโทษ โดยแต่ละปัจจัยมีวิธีการศึกษาดังนี้

สำหรับอัตราภาษีสุรา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาผลของการปรับอัตราภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตที่มีต่อการลักลอบนำเข้าวิสกี้ โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิแบบอนุกรมเวลา วิธีการวิเคราะห์อาศัยกรอบแนวคิดของ Fisman and Wei (2001) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบสมการถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression Analysis) และใช้ข้อมูลจากสหประชาชาติ ส่วนการศึกษาความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จและระดับการลงโทษ วิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอาชญากรรม โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับสุราหนีภาษี รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ มาวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาการลักลอบนำเข้าสุรา พบว่า สุราที่นิยมลักลอบมากที่สุด คือ วิสกี้และไวน์ การลักลอบนำเข้ามีแนวโน้มเปลี่ยนจากการลักลอบนำเข้าวิสกี้มาเป็นการลักลอบนำเข้าไวน์ที่มีราคาแพงมากขึ้น สำหรับเส้นทางและวิธีการลักลอบนำเข้าสุรา เดิมที่มีการลักลอบมาจากเกาะลังกาวิ ประเทศมาเลเซีย เพราะเป็นเขตปลอดภาษี โดยการขนส่งทางเรือและมีการขนถ่ายสุรากลางทะเลก่อนเข้าไทย แต่ต่อมาพบว่า เส้นทางและวิธีการลักลอบได้เปลี่ยนไป โดยที่ผู้ประกอบการหันไปลักลอบนำเข้าสุราทางด้านชายแดนไทย-ลาวมากขึ้น โดยวิธีการขนส่งแบบกองทัพบกหรือจากสินค้าผ่านแดน ส่วนทางด้านชายแดนไทย-มาเลเซียและชายแดนไทย-กัมพูชา

ก็มีการลักลอบนำเข้าสุราเช่นกันแต่ในปริมาณที่ไม่มากนัก จากการประมาณการ พบว่า ส่วนต่างที่เป็นปริมาณวิสกี้อื่นของประเทศอังกฤษที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว มาเลเซีย และกัมพูชา) เข้ามาในไทย มีประมาณร้อยละ 10.30 ของปริมาณการนำเข้าวิสกี้อื่นทั้งหมด และมีแนวโน้มที่ลักลอบนำเข้ามามากขึ้น

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการลักลอบนำเข้าสุราที่นำมาวิเคราะห์ พบว่า เมื่ออัตราภาษีของวิสกี้อื่นเพิ่มขึ้น จะทำให้ส่วนต่างที่เป็นปริมาณวิสกี้อื่นภาษีเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ 90 ยิ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการมีแรงจูงใจที่จะทำการลักลอบนำเข้าสุรามากขึ้น สาเหตุที่ผู้ประกอบการมีโอกาสลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จสูงเพราะกำลังเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามการลักลอบนำเข้าสุรามีน้อย ประกอบกับด้านผู้ประกอบการมีการเตรียมการและวางแผนในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี จึงทำให้โอกาสที่ทำการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จมีมาก อีกทั้งอัตราบทลงโทษที่ได้รับจากการลักลอบนำเข้าสุราก็ต่ำมาก เพียงการเปรียบเทียบปรับสองเท่าของภาษีสุราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สาเหตุเป็นเพราะผู้ลักลอบไม่ยอมรับว่าสุราที่ลักลอบนำเข้ามามีไว้เพื่อขาย จึงได้รับโทษต่ำ ประกอบกับการที่ผู้ลักลอบมีต้นทุนการลักลอบนำเข้าสุราต่ำลง จึงทำให้ผู้ลักลอบไม่รู้สึกเข็ดหลาบและกลับมาทำการลักลอบนำเข้าสุราอีกหลายๆ ครั้ง

สาเหตุที่ผู้ประกอบการยังคงทำการลักลอบนำเข้าสุราหนีภาษี เพราะความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จอยู่ในระดับสูงและระดับการลงโทษที่ได้รับจากการลักลอบนำเข้าสุราต่ำ ทำให้ต้นทุนของการลงโทษที่คาดหวังอยู่ในระดับต่ำ ดังนี้

ผู้ลักลอบนำเข้าสุรามีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการลักลอบขนสุราหนีภาษี เพื่อความสะดวกในการขนมากขึ้น นั่นคือ จากเดิมที่มีการลักลอบขนสุราครั้งละมากๆ (มากกว่า 50 ดังขึ้นไป) ก็เปลี่ยนมาขนครั้งละประมาณไม่เกิน 10 ดัง และก่อนที่จะทำการลักลอบขนสุรา จะมีการเตรียมการและวางแผนในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี จึงทำการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จอยู่ในระดับสูง ประกอบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานลงพื้นที่มีจำนวนน้อย (ปีงบประมาณ 2549 มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอด ป้องกันและปราบปราม กรมสรรพสามิต ที่ลงพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 131 คน) จึงไม่เพียงพอต่อการจับกุมผู้ลักลอบนำเข้าสุรา ทำให้ความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จอยู่ในระดับสูง

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ประกอบการทำการลักลอบนำเข้าสุราไม่สำเร็จ (ถูกจับได้) ก็จะไม่ยอมรับผิดว่านำสุราเข้ามาเพื่อบริโภคหรือมีสุราที่มีได้ติดแสดมปีไว้ในครอบครองเท่านั้น ทำให้ได้รับโทษต่ำและยินยอมชำระค่าปรับ เพราะอัตราค่าปรับต่ำ เพียงสองเท่าของภาษีสุราตามที่

กำหนดในกฎกระทรวง โดยเฉลี่ยจะมีค่ารับประมาณ 18,381 บาทต่อคดี เพื่อให้คดีนั้นสิ้นสุด ส่วนสุราที่เป็นของกลางที่ถูกยึดไว้ก็จะมีกำไรไปประมาณกลับมา กลายเป็นสุราที่ต้องตามกฎหมายแล้วนำมาจำหน่ายให้กับผู้บริโภคต่อไป วิธีการเหล่านี้จะทำให้ผู้ประกอบการที่ทำการลักลอบนำเข้าสุรามีการขาดทุนน้อยลงหรือเป็นการลดต้นทุนของผู้ลักลอบ ประกอบกับโอกาสที่ผู้ลักลอบจะถูกจับได้มีเพียงร้อยละ 2.21 เท่านั้น จึงคุ้มที่จะเสี่ยงในการทำการลักลอบนำเข้าสุรา อีกทั้งผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการได้รับจากการลักลอบนำเข้าสุราเป็นบวกเสมอ นั่นคือ กำไรที่ได้จากการขายสุราหนีภาษีมีมากกว่าต้นทุนที่สูญเสียไปจากการถูกจับกุม และจะทำการลักลอบนำเข้าสุราที่มีราคาแพงมากขึ้น เพราะส่วนต่างของผลตอบแทนที่ได้รับมากขึ้น ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าผลตอบแทนที่ได้จากการลักลอบนำเข้าสุราเป็นบวกเสมอ โอกาสถูกจับมีน้อย อัตราค่าปรับต่ำ และมีวิธีที่ช่วยลดต้นทุนในการขาดทุน จึงทำให้ผู้ประกอบการทำการลักลอบนำเข้าสุราต่อไป

ดังนั้น ถ้ารัฐบาลต้องการให้มีการลักลอบนำเข้าสุราน้อยลง รัฐบาลควรทำให้ต้นทุนของการลงโทษที่คาดหวังอยู่ในระดับสูง โดยการพิจารณาประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การพิจารณาอัตราภาษีสุราใหม่ โดยทบพวนอัตราภาษีให้ต่ำลง เพื่อลดการลักลอบการนำเข้า แต่ไม่สนับสนุนการบริโภคเพิ่มสูงขึ้น
2. การทำให้ความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จน้อยลง โดยเน้นที่การปราบปรามการลักลอบนำเข้าสุรา มีหลายวิธี อาทิเช่น เพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในการลงพื้นที่ปราบปรามการลักลอบนำเข้าสุราและเพิ่มประสิทธิภาพของเครื่องมือที่นำมาใช้ในการจับกุมผู้ลักลอบสุราเถื่อน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้ทำให้รัฐบาลต้องเสี่ยงประมาณเป็นจำนวนมาก
3. การเพิ่มอัตราบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการลักลอบนำเข้าสุรา โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 อาทิเช่น การเพิ่มอัตราค่าปรับ การมีอัตราบทลงโทษกรณีพิเศษสำหรับผู้ลักลอบรายเดิม การออกกฎหมายยึดทรัพย์ สำหรับผู้กระทำการลักลอบและผู้ที่ยังคงอยู่เบื้องหลังของขบวนการลักลอบนำเข้าสุรา และควรมีการกำหนดปริมาณสุราหนีภาษีที่ถือว่าเป็นการนำเข้ามาเพื่อจำหน่าย มิใช่นำเข้ามาเพื่อการบริโภค จะทำให้ผู้ลักลอบได้รับโทษสูงขึ้น หรือกำหนดอัตราบทลงโทษตามปริมาณการลักลอบนำเข้าสุราแบบขั้นบันได เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 นี้ เป็นวิธีที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายมากนัก
4. การพิจารณาในการประมวลของกลางที่เป็นสุราหนีภาษี วิธีการนี้จะทำให้ผู้ลักลอบที่ได้รับอนุญาตในการขายสุราต่างประเทศสามารถเข้าร่วมประมวลได้ ส่งผลให้ผู้ลักลอบขาดทุนน้อยลง ดังนั้นรัฐบาลควรนำสุราที่เป็นของกลางไปทำลายแทนการหวังเพียงเงินที่ได้จากการขายสุราที่เป็นของกลาง เพื่อให้ผู้ลักลอบมีการขาดทุนมากขึ้น

5.2 นัยเชิงนโยบาย

ในที่นี้จะกล่าวถึงนัยเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบนำเข้าสุรา ที่เห็นได้ชัด 2 นโยบาย คือ 1.นโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสุรา และ 2.นโยบายด้านกฎหมายและบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำกรลักลอบนำเข้าสุราหนีภาษี ดังนี้

1. นโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสุรา

รัฐบาลมีนโยบายในการจัดเก็บภาษีสุรา เพื่อเป็นรายได้ของรัฐและลดการบริโภคสุราในประเทศ ซึ่งการที่รัฐบาลสามารถเก็บภาษีสุราได้มากเท่าไร ก็ยิ่งทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นเท่านั้น อีกทั้งการที่ภาษีสุราเพิ่มสูงขึ้น จะส่งผลให้ราคาของสุราเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้ผู้บริโภคดื่มสุราน้อยลง ดังนั้นรัฐบาลควรมีนโยบายในการเพิ่มอัตราภาษีสุรา แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรตระหนักถึงผลกระทบอีกด้านหนึ่งที่ตามมา อันเนื่องมาจากกรที่รัฐบาลขึ้นอัตราภาษีสุรา นั่นคือ การลักลอบนำเข้าสุรา (สุราหนีภาษี) ถ้ามีการลักลอบนำเข้าสุราเป็นจำนวนมาก ก็จะทำให้รัฐบาลไม่ได้รายได้ที่ควรจะเป็นและการบริโภคสุราก็มิได้ลดน้อยลง ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการ ดังนั้นรัฐบาลควรมีนโยบายในการปรับอัตราภาษีสุราอยู่ในระดับที่เหมาะสม

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า แนวโน้มของปริมาณการลักลอบนำเข้าสุราหนีภาษีมีเพิ่มมากขึ้น สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะอัตราภาษีสุราที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีอัตราที่สูงเกินไป เนื่องจากการคิดคำนวณภาษีสรรพสามิตด้วยสูตรภาษีแบบฝังใน (Inclusive tax) อาทิเช่น แบล็คเบิ้ล 43 ดีกรี ขนาดบรรจุ 0.75 ลิตร ราคา c.i.f. เท่ากับ 173.3 บาทต่อขวด กรมศุลกากรจัดเก็บอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 60 คิดเป็นมูลค่าอากร 104 บาท (173.3×0.6) กรมสรรพสามิตจัดเก็บอัตราภาษีตามมูลค่า ร้อยละ 50 ดังนั้นควรจะเสียภาษีสรรพสามิตเป็นเงิน 138.65 บาท $[(173.3+104) \times 0.5]$ แต่ทางกรมสรรพสามิตคิดอัตราภาษีสรรพสามิตแบบฝังใน จึงทำให้ผู้ประกอบการต้องชำระภาษีสรรพสามิตเป็นเงิน 308.1 บาท $\{(173.3+104) \times 0.5 / [1 - (1.1 \times 0.5)]\}$ เป็นต้น ถ้าเป็นเช่นนั้นรัฐบาลก็ควรมีการปรับลดอัตราภาษีสุรานำเข้า เพื่อให้อัตราภาษีสุราอยู่ในระดับที่เหมาะสม

2. นโยบายด้านกฎหมายและอัตราบทลงโทษ

จากผลการศึกษา พบว่า ความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จอยู่ในระดับสูงและระดับการลงโทษต่ำ ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่ทำให้ผู้ประกอบการทำการลักลอบนำเข้าสุรามากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลควรทำให้ความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จอยู่

ในระดับต่ำ โดยการเน้นด้านการปราบปรามการลักลอบนำเข้าสุรา มีหลายวิธี อาทิเช่น เพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในการลงพื้นที่ปราบปรามการลักลอบนำเข้าสุรา เพิ่มประสิทธิภาพของเครื่องมือที่นำมาใช้ในการจับกุมผู้ลักลอบสุราเถื่อน และมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการลักลอบนำเข้าสุราหรือไม่ เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลควรทำให้มีระดับการลงโทษที่สูง โดยการแก้ไขกฎหมายในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 เกี่ยวกับอัตราบทลงโทษที่ผู้ลักลอบนำเข้าสุราได้รับให้เพิ่มสูงขึ้น อาทิเช่น เพิ่มอัตราบทลงโทษเป็น 10-15 เท่าของภาษีสุราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือมีอัตราบทลงโทษกรณีพิเศษสำหรับผู้ลักลอบรายเดิมและผู้ลักลอบรายใหญ่ (ปริมาณการลักลอบนำเข้าเกิน 20 ลัง) นั่นคือ นอกจากจะมีการเปรียบเทียบปรับในอัตราที่สูงแล้วควรมีโทษจำคุกด้วย นอกจากนี้ควรมีการออกกฎหมายยึดทรัพย์ สำหรับผู้กระทำการลักลอบและผู้ที่บงการอยู่เบื้องหลังของขบวนการลักลอบนำเข้าสุรา เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ทำกรลักลอบนำเข้าสุรารู้สึกเข็ดหลาบ เกรงกลัวต่อบทลงโทษที่ได้รับ และไม่ยากทำการลักลอบนำเข้าสุราหนีภาษีอีกในครั้งต่อไป

ทั้งนี้ รัฐบาลควรทำให้ระดับการลงโทษเพิ่มสูงขึ้นและทำให้ความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จมีน้อยลง ไปพร้อมๆ กัน เพื่อทำให้มีการลักลอบนำเข้าสุราน้อยลง

5.3 จุดอ่อนของการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย

1. การวัดส่วนต่างที่เป็นปริมาณสุราหนีภาษี วัดจากส่วนต่างระหว่างปริมาณการส่งออกสุรามายังประเทศไทย จากการรายงานของประเทศผู้ส่งออก กับปริมาณการนำเข้าสุราของไทย จากการรายงานของไทย ซึ่งส่วนต่างของตัวเลขที่เกิดขึ้นนี้อาจมาจากสาเหตุอื่น อาทิเช่น ช่วงเวลารายงานที่ต่างกัน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการวัดส่วนต่างที่เป็นปริมาณสุราหนีภาษีนี้เป็นวิธีหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับสำหรับนักเศรษฐศาสตร์และเป็นวิธีที่นิยมใช้กันทั่วไป สำหรับการวัดปริมาณการลักลอบนำเข้าสินค้า

2. การศึกษาความน่าจะเป็นที่ผู้ประกอบการลักลอบนำเข้าสุราได้สำเร็จ และระดับการลงโทษ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการที่เคยทำการลักลอบนำเข้าสุราและผู้บริโภคที่เคยซื้อสุราหนีภาษี ซึ่งค่าของตัวเลขที่ได้จากการสัมภาษณ์จะเป็นค่าประมาณการ

และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่อาจมีการเอนเอียงบ้างเล็กน้อย แต่ข้อมูลที่ได้ก็สามารถบ่งบอกถึงการลักลอบนำเข้าสุราได้ในระดับหนึ่ง

3. สำหรับงานวิจัยในอนาคต อาจมีการศึกษาถึงผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาจากการลักลอบนำเข้าสุรา รวมทั้งการคำนวณหาอัตราภาษีที่เหมาะสมที่ทำให้การลักลอบนำเข้าอยู่ในระดับเหมาะสม และสามารถลดการบริโภคสุราได้พร้อมๆ กัน