

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมและมีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2541 เห็นชอบให้นโยบายการบริหารงานสุราหลังปี 2542 เป็นการเปิดเสรีการทำและจำหน่ายสุราทุกชนิด ส่งผลให้มีการเรียกร้องขออนุญาตทำสุราของรายย่อยในระดับชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง การเรียกร้องทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อภาครัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์อนุญาตให้ผลิตสุราแช่พื้นเมืองประเภท กะแช่หรือน้ำตาลเมา สาโทและอุ ได้โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 และต่อมาได้มีการอนุญาตให้มีการทำสุราแช่ชนิดสุราผลไม้ สุราแช่พื้นเมืองและผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตร โดยผู้ผลิตรายย่อยเพื่อเป็นการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 นับว่าเป็นเวลากว่า 2 ปีที่จะเปิดให้ชุมชนทำสุราได้แต่ก็เป็นเพียงสุราแช่ชุมชนเท่านั้น ส่วนสุรากลั่นยังไม่มีการอนุญาตส่งผลให้มีการเรียกร้องกันอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา โดยเฉพาะข้อเรียกร้องของกลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ (สกน.) ต้องการให้มีการอนุญาตให้ทำสุรากลั่นชุมชนได้อย่างเสรี นอกจากนี้ยังมีกลุ่มชาวบ้านรวมตัวกันยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงข้อเรียกร้องดังกล่าว ประกอบกับการเรียกร้องขออนุญาตทำสุรากลั่นพื้นบ้านเป็นแนวทางหนึ่งที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน แต่ขณะเดียวกันสุราก็ถือเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและมีผลเสียต่อสังคมด้วย การตัดสินใจของรัฐบาลจึงต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหากลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธาน ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการแก้ไขปัญหาเหล่าพื้นบ้านขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยอนุกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และอนุกรรมการจากภาคประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนเครือข่ายสหพันธ์ฯ โดยมี รอ. สุชาติ เชาว์วิศิษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น เป็นประธาน คณะอนุกรรมการ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการประชุมต่อเนื่องกันมาหลายครั้ง

ทั้งนี้ระหว่างมีการดำเนินการพิจารณาข้อเรียกร้องของ สกน. ได้มีเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงเป็นระยะๆ และในบางครั้งมีความรุนแรงถึงกับมีการใช้กำลังกันมาตลอด โดยเฉพาะกรณีการเข้าจับกุมการทำสุราเถื่อนของเจ้าหน้าที่สรรพสามิต จนในที่สุดคณะอนุกรรมการฯ ก็สามารถหาข้อสรุปเพื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ และนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบอนุญาตให้ชุมชนสามารถทำสุราที่บ้านได้ ทั้งนี้เพื่อให้การทำและการจำหน่ายสุราที่บ้านได้เข้าสู่ระบบและเสถียรภาพอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนสามารถควบคุมการผลิตให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพปลอดภัย ต่อผู้บริโภค อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชนทางหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546

นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ชุมชนสามารถทำสุรากลั่นชุมชนเพื่อจำหน่ายได้แล้ว ในคราวเดียวกันคณะรัฐมนตรีได้มีการพิจารณาให้มีการปรับอัตราภาษีสุราทุกประเภทให้เป็นระบบและเหลืออัตราภาษีให้น้อยอัตราลง เพื่อให้ง่ายแก่ความเข้าใจและนำไปบังคับจัดเก็บอันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการเก็บภาษีสุรา โดยเฉพาะสุราขาวซึ่งเป็นสุรากลั่นประเภทเดียวกับที่ชุมชนสามารถทำได้ มีการปรับลดอัตราภาษีลงเพื่อให้ชาวบ้านหรือผู้ได้รับอนุญาตรายย่อยหรือชุมชนสามารถที่จะรับภาระภาษีได้ อันเป็นการจูงใจให้เข้าสู่ระบบโดยอัตราภาษีตามมูลค่าลดลงจากร้อยละ 28 เหลือร้อยละ 25 อัตราภาษีตามปริมาณลดลงจาก 100 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ เป็น 70 บาท ต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ นอกจากนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน โดยแท้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้มีการยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับผู้ได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนเป็นเวลา 3 ปีอีกด้วย

จากมติเห็นชอบให้มีการอนุญาตให้ทำสุรากลั่นชุมชนได้ กรมสรรพสามิตในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงได้ดำเนินการออกกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ รองรับเพื่อการนำนโยบายไปถือปฏิบัติมีความราบรื่นต่อไป ซึ่งกฎหมายที่สำคัญที่ต้องเร่งออกในระยะเริ่มต้นได้แก่ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 เนื้อหาสาระของประกาศฉบับนี้กำหนดความหมายของ **สุรากลั่นชุมชน** ว่าหมายถึง สุรากลั่นชนิดสุราขาวที่ต้องมีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่า 15 ดีกรี แต่ไม่เกิน 40 ดีกรี และต้องมีปริมาณวัตถุดิบอาหารสารปนเปื้อนตลอดจนคุณลักษณะทางเคมีจำนวน 6 รายการไม่เกินมาตรฐานที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด ทั้งนี้การทำสุรากลั่นชุมชนต้องใช้วัตถุดิบจำพวกข้าวหรือแป้ง หรือผลไม้ หรือน้ำผลไม้ หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ไปหมักกับเชื้อสุราเพื่อให้เกิดมีแรงแอลกอฮอล์แล้วนำน้ำสุราที่ได้ไปต้มกลั่นโดยใช้เครื่องต้มกลั่นสุราที่ติดตั้งในสถานที่ทำสุราที่ได้รับอนุญาต

นอกจากนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตทำและขายสุราโดยกำหนดกำลังการผลิตสุราไม่ให้ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป หรือกรณีที่ใช้เครื่องจักรและคนงานรวมกันกำลังการผลิตรวมของเครื่องจักรและคนงานต้องรวมกันแล้วไม่เกิน 5 แรงม้า หรือคนงาน 7 คน สำหรับลักษณะของสถานที่ทำสุรากำหนดให้เป็นไปอย่างถูกสุขลักษณะ ไม่ก่อให้เกิดมลพิษและรบกวนพื้นที่ข้างเคียง ที่สำคัญน้ำสุราที่ผลิตได้จะต้องผ่านการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำสุราจากกรมสรรพสามิต หรือสถานที่อื่นที่กรมสรรพสามิตกำหนด เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สถาบันราชภัฏ กรมวิชาการเกษตร กรมวิทยาศาสตร์บริการ หรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนที่กรมสรรพสามิตเห็นชอบ เช่น สถาบันราชชมพล เป็นต้น ก่อนที่จะนำสุรารออกจำหน่าย นอกจากนี้ผู้ได้รับอนุญาตยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายประเด็น เช่น การใช้ภาชนะบรรจุ การใช้ฉลาก การแจ้งราคาขาย ณ โรงงานสุราเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี การชำระภาษี การปิดแสตมป์สุรา การขนสุรา การจัดทำรายงานงบเดือนการผลิตและการชำระภาษี ฯลฯ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

จากข้อมูลเบื้องต้นปรากฏว่า หลังจากเปิดให้มีการทำสุรากลั่นชุมชนได้ในเดือน ม.ค. 2546 เป็นต้นมา มีผู้ประกอบการที่มาเสียภาษีสุรากลั่นให้กับรัฐในปีที่สอง (ปีงบประมาณ 2547) จำนวน 3,532 ราย เสียภาษีรวม 811,073,983.00 บาท ปีที่สาม (ปีงบประมาณ 2548) จำนวน 3,433 ราย เสียภาษีรวม 888,582,435.00 บาท และปีที่สี่ (ปีงบประมาณ 2549) จำนวน 3,303 ราย เสียภาษีรวม 850,649,369.00 บาท ส่วนปีแรก (ปีงบประมาณ 2546) ข้อมูลไม่ชัดเจนแน่นอน จะเห็นได้ว่าจำนวนรายของผู้ประกอบการรวมทั้งจำนวนภาษีในแต่ละปีลดลงทุกปี และมีแนวโน้มว่าจะลดลงไปเรื่อย ๆ จึงน่าสนใจว่าแนวโน้มดังกล่าวมีสาเหตุมาจากเหตุใด เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชนของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร จึงได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาเหตุของแนวโน้มดังกล่าว เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษามาเสนอแนะกรมสรรพสามิตและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการบริหารจัดการให้มีผลดีต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงกระบวนการบริหารจัดการที่ได้กำหนดขึ้นมารองรับนโยบายสุรากลั่นชุมชน ทั้งด้านการเตรียมการก่อนมีนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีสุรา

2. ศึกษาถึงแนวโน้มของการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนตามนโยบายการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนที่ผ่านมา

3. ศึกษาถึงสาเหตุของแนวโน้ม และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้มีการกำหนดสมมติฐานในการศึกษาไว้ดังนี้ การนำนโยบายสาธารณะเรื่องการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ซึ่งสภาพแวดล้อมในที่นี้ได้แก่ ด้านผลิตภัณฑ์ (สุรากลั่นชุมชน) ด้านผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) ด้านผู้บริโภค ด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (กรมสรรพสามิต) และด้านการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) ซึ่งไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชนให้ประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง

นิยามศัพท์

สภาพแวดล้อมของนโยบาย หมายถึง สภาพแวดล้อมทางด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ด้านผลิตภัณฑ์ (สุรากลั่นชุมชน)
- ด้านผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต)
- ด้านผู้บริโภค
- ด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (กรมสรรพสามิต)
- ด้านการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล)

วิธีการศึกษา

1. เป็นการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 รวมถึงประกาศ ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 บันทึกของทางราชการ รายงานการประชุม คำสั่งต่าง ๆ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2. วิเคราะห์เนื้อหาจากรายงาน สถิติข้อมูล และข้อเท็จจริงในการบริหารการจัดการเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนของกรมสรรพสามิตทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3. สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับ 5 ถึงระดับ 7 ที่ปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามนโยบายสุรากลั่นชุมชน และผู้ประกอบการสุรากลั่นชุมชนจำนวนรวม 8 ราย

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องแนวโน้มของการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนซึ่งศึกษาในช่วงระยะเวลา 4 ปี (พ.ศ. 2546 – 2549 นับตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบอนุญาตให้ชุมชนสามารถทำสุราพื้นบ้านได้เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2549) เป็นการศึกษาในภาพรวมของการบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชนทั้งระบบของกรมสรรพสามิต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลการศึกษาและวิเคราะห์ที่ได้ จะทำให้ทราบถึงแนวโน้มของการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนตั้งแต่เริ่มแรกที่ได้รับอนุญาตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนทราบถึงสาเหตุของแนวโน้มดังกล่าวเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขอันจะส่งผลให้การบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชนดำเนินไปอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ก่อให้เกิดการจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยต่อไป