

บทที่ 4

วิเคราะห์ถึงแนวโน้มและสาเหตุของการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนของกรมสรรพสามิต ตามนโยบายการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชน

นโยบายสาธารณะใด ๆ จะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ทั้งปัจจัยในด้านเนื้อหาสาระของนโยบายเองและปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความสามารถ ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การติดตามผลการปฏิบัติตลอดจนทรัพยากรที่ใช้ ถ้าวิเคราะห์ถึงปัจจัยในด้านเนื้อหาสาระจะเห็นได้ว่านโยบายการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีเนื้อหาสาระของนโยบายเป็นไปตามข้อเรียกร้องของประชาชน และสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 87 ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้รัฐต้องสนับสนุนเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม...” นอกจากนั้นยังเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับการแถลงนโยบายรัฐบาลในขณะนั้น

ส่วนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนจะเห็นว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายด้าน ซึ่งมีทั้งปัจจัยที่สนับสนุนนโยบายให้ดำเนินการไปได้ด้วยดี อันได้แก่ สภาพทางการเมืองที่รัฐบาลเป็นผู้ผลักดันนโยบายนี้เต็มที่ เนื่องจากเห็นว่าประชาชนที่ต้องการทำสุรากลั่นอย่างเสรีมีเป็นจำนวนมากทั่วประเทศ ซึ่งประชาชนเหล่านั้นล้วนแต่เป็นฐานเสียงที่ดีให้กับรัฐบาล สำหรับปัจจัยสภาพเศรษฐกิจ รัฐบาลเล็งเห็นว่านโยบายสุรากลั่นชุมชนจะส่งผลดีในแง่เศรษฐกิจ โดยเป็นการส่งเสริมการใช้ผลผลิตทางการเกษตรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการนำมาแปรรูปเป็นสินค้าสำเร็จรูปที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม เกิดการสร้างงาน การจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นผลดีในแง่การส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับฐานรากอันจะส่งผลดีกับเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ ส่วนสภาพแวดล้อมทางสังคมนั้นการผลักดันนโยบายสุรากลั่นชุมชนก่อให้เกิดการสร้างงานและการจ้างแรงงานในท้องถิ่น เป็นผลดีในแง่สังคมโดยเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน เป็นการลดการอพยพแรงงานเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร ลดความแออัด ลดปัญหาสภาพแวดล้อม ลดปัญหาสังคมในเมืองหลวงที่จะตามมาได้ในระดับหนึ่ง

ต่อมาเมื่อปลายปี พ.ศ.2549 รัฐบาลที่มี พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีถูกยึดอำนาจและต้องพ้นสภาพจากการเป็นรัฐบาลไป รัฐบาลใหม่ภายใต้การบริหารของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีแนวนโยบายการบริหารโดยเน้นเศรษฐกิจแบบพอเพียงและไม่สนับสนุนสิ่งที่เป็นอบายมุข (สุราจัดเป็นอบายมุขอย่างหนึ่ง) ดังนั้น การสนับสนุนนโยบายในเรื่องการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนอันเป็นนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่ผ่านมา จึงมีน้อยลงกว่ารัฐบาลที่ผ่านมา

จากการศึกษาและเปรียบเทียบข้อมูลจำนวนผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) และภาษีสุรากลั่นชุมชนที่จัดเก็บได้ในระหว่างปีงบประมาณ 2549-2547 พบว่ามีแนวโน้มที่น่าสนใจดังปรากฏอยู่ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1

การเปรียบเทียบจำนวนผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) และจำนวนภาษีสุรากลั่นชุมชนที่จัดเก็บได้

	ปีงบประมาณ 2547	ปีงบประมาณ 2548	ปีงบประมาณ 2549
จำนวนผู้เสียภาษี (ราย) รายได้จากภาษีสุรากลั่น ชุมชนที่จัดเก็บได้ (บาท)	3,532 811,073,983.00	3,433 888,582,435.00	3,303 850,649,369.24

- ที่มา : 1. รายงานสรุปข้อมูลสุรากลั่นชุมชนส่วนบริหารการจัดเก็บภาษี 1 สำนักบริหารการจัดเก็บภาษี กรมสรรพสามิต
2. ข้อมูลของปีงบประมาณ 2546 ที่จัดเก็บได้มีความไม่ชัดเจนแน่นอน เนื่องจากเป็นปีแรกที่มีการดำเนินการ

จากสถิติตัวเลขจำนวนผู้ผลิตที่เสียภาษีลดลงแต่กลับมีจำนวนตัวเลขของรายได้ภาษีที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นอย่างไม่ต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึงความนิยมและแนวโน้มที่กำหนดไว้ในช่วงแรกเกี่ยวกับสุรากลั่นชุมชนอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด แนวโน้มดังกล่าวผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง (ผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตที่ทำหน้าที่ในการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการด้านนโยบายสุรากลั่นชุมชน) พบว่ามีปัจจัยหลายด้านที่เป็นสาเหตุของแนวโน้มดังกล่าว ได้แก่ ปัจจัยด้านตัวผลิตภัณฑ์ (สุรา)

ปัจจัยด้านผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) ปัจจัยด้านผู้บริโภค ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (กรมสรรพสามิต) และปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล)

วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้การจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนมีแนวโน้มลดลง

1. ปัจจัยด้านตัวผลิตภัณฑ์ (สุรากลั่นชุมชน)

จากการศึกษาและสัมภาษณ์พบว่าสุรากลั่นชุมชนที่มีการผลิตเป็นจำนวนมากในตอนแรกเริ่มที่มีการอนุญาตให้ทำสุรากลั่นชุมชนได้นั้นสุรากลั่นส่วนใหญ่ที่ผลิตได้จะมีลักษณะดังนี้

1.1 คุณภาพสุรากลั่น มีสารปนเปื้อนมากไม่ได้มาตรฐานตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดไว้ในมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และ กรมสรรพสามิตกำหนดไว้ในมาตรฐานคุณภาพสุรากลั่นตามประกาศกรมสรรพสามิต เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2546 ประกอบกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสุรากลั่น (มอก. 2088-2544) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานไว้ในระดับค่อนข้างสูง หากผลิตภัณฑ์สุรากลั่นชุมชนที่ผลิตได้มีแรงแอลกอฮอล์ คุณลักษณะทางเคมี วัตถุเจือปนอาหาร และสารปนเปื้อนไม่เป็นไปตามที่ระบุ หรือเกินเกณฑ์ที่กำหนด (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก) ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้นำผลิตภัณฑ์สุรากลั่นชุมชนนั้นออกจำหน่าย ซึ่งอาจสรุปได้ว่าเป็นการยากที่จะผลิตสุรากลั่นชุมชนให้ได้ตามเกณฑ์และมาตรฐานกำหนด ฉะนั้นการส่งเสริมจากหน่วยงานจึงมีลักษณะเป็นการส่งเสริมในด้านนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติก็จะเป็นการยากที่จะปฏิบัติได้

1.2 รสชาติของสุรา ไม่เป็นที่นิยมทั่วไปแต่จะเป็นที่นิยมเฉพาะกลุ่ม เนื่องจากขาดการส่งเสริมให้เป็นที่รู้จักทั่วไปจากหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับสุรากลั่นชุมชนมีตลาดคู่แข่งใหม่ ได้แก่ สิ้นค้าสุรากลั่น (วิสกี) ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ หรือสิ้นค้าไวน์ ที่นำเข้ามาจากประเทศชิลี หรือแถบอเมริกาใต้ ซึ่งมีราคาค่อนข้างต่ำอยู่ในระดับที่สามารถซื้อหามาบริโภคได้ นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวยังได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลของแต่ละประเทศในเรื่องเกี่ยวกับภาษี เช่น ข้อตกลงของอาฟต้า (AFTA) ซึ่งกำหนดให้มีการลดอัตราภาษีในสินค้าบางประเภทลงในระหว่างสมาชิกด้วยกันและสุรากลั่นก็เป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่ได้รับผลจากข้อกำหนดนี้

จากลักษณะทั้ง 2 ประการวิเคราะห์แล้วว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้สุรากลั่นชุมชนไม่เป็นที่นิยมของผู้บริโภคอย่างแพร่หลาย การผลิตสุรากลั่นส่วนใหญ่จึงจำหน่ายได้น้อย ไม่คุ้มกับต้นทุนการผลิตและภาระภาษี ผู้ผลิตหรือผู้เสียภาษีบางส่วนจึงเริ่มหยุดการผลิต และบางส่วนหันกลับไปผลิตสุรากลั่นแบบ (สุราเถื่อน) ทำให้การผลิตสุรากลั่นชุมชนมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ

2. ปัจจัยด้านผู้เสียหาย (ผู้ผลิต)

จากการศึกษาพบว่าผู้เสียหายหรือผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาวบ้านที่มีอาชีพหลักในภาคการเกษตรและมีการทำสุราพื้นบ้านซึ่งถือเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิม (ทำสุราเถื่อน) มาก่อนวิเคราะห์แล้วพบว่า การมาขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนของกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรเป็นการรวมตัวกันหลวมๆของผู้ผลิตสุรานอกระบบดั้งเดิมนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้มีคุณสมบัติที่จะได้รับอนุญาตให้ทำสุรากลั่นชุมชนได้ตามประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546 ข้อ 2 ซึ่งกำหนดให้ผู้ขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 2.1 เป็นสหกรณ์
- 2.2 เป็นกลุ่มบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน
- 2.3 เป็นกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต
- 2.4 เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีผู้ถือหุ้นทุกคนมีสัญชาติไทย และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต
- 2.5 เป็นองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุรากลั่นชุมชนตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ผลิตกลุ่มนี้มักขาดความรู้และวิทยาการสมัยใหม่ เช่น ความรู้ด้านการตลาด ด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ด้านการจัดทำงบเดือนตามระเบียบข้อบังคับเป็นต้น และมีเงินลงทุนค่อนข้างน้อยตลอดจนมีทัศนคติในทางที่จะหลีกเลี่ยงการเสียภาษี

จากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศกรมสรรพสามิตข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความมุ่งหวังที่จะส่งเสริมให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนสามารถเข้ามาแข่งขันในระบบได้ แต่ในขณะเดียวกันข้อกำหนดดังกล่าวก็จะเป็นอุปสรรคต่อการที่ผู้ผลิตสุราพื้นบ้านจะเข้ามาสู่การเป็นผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชน เนื่องจากต้องมีการรวมกลุ่มที่มีขนาดใหญ่พอสมควรมิใช่เป็นผู้ประกอบการรายเดียว

ดังนั้น สาเหตุที่ทำให้เกิดแนวโน้มดังกล่าวจากปัจจัยด้านผู้เสียหาย (ผู้ผลิต) ซึ่งได้รับผลกระทบในเชิงลบมากกว่านโยบายส่งเสริมสุรากลั่นชุมชน ได้แก่

- 1) ต้นทุนการผลิตสุรากลั่นชุมชนจะสูงกว่าการผลิตสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) เนื่องจากสุรากลั่นชุมชนต้องมีภาระภาษีรวมเข้าไปในราคาขายด้วย ทำให้ราคา ขายต่อภาชนะของสุรากลั่นชุมชนจะสูงกว่าสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) ทั่วไป ยกตัวอย่าง เช่น ภาษีของสุรากลั่นชุมชนขนาดบรรจุ 0.625 ลิตร ที่ 40 ดีกรีจะมีภาระภาษีสรรพสามิต 17.50 บาท ต่อ ภาชนะ

นอกจากนี้ยังต้องรับภาระภาษีอื่นๆ ที่ตามมาตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ภาษีเพื่อกระทรวงมหาดไทยหรือภาษีท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีสุรา หรือ 1.75 บาทต่อภาชนะ กองทุนเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) ของกระทรวงสาธารณสุขในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีสุราหรือ 0.35 บาทต่อภาชนะ และภาษีมูลค่าเพิ่มของกรมสรรพากรในอัตราร้อยละ 7 ของราคาขายหน้า โรงงานสุราหรือประมาณ 2.50 บาทต่อภาชนะ รวมภาระภาษีทั้งหมดที่ผู้ได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนต้องรับภาระ 22.10 บาทต่อภาชนะ เมื่อขายสุราแต่ละภาชนะ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงภาษีเงินได้ที่ต้องยื่นแบบในแต่ละปีภาษีด้วย จากภาระภาษีที่เกิดขึ้นก่อนข้างสูงทำให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบางรายแบกรับภาระภาษีซึ่งเป็นต้นทุนการผลิตตัวหนึ่งไว้ไม่ไหว ประกอบกับภาระภาษีดังกล่าวทำให้ราคาขายสุรากลั่นชุมชนอยู่ในเกณฑ์สูงไม่เป็นการจูงใจผู้บริโภคทำให้ผู้ผลิตส่วนใหญ่หาทางหลีกเลี่ยงภาษีหรือไม่ก็ต้องหยุดการผลิตไป

2) ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนส่วนใหญ่จะมีเงินลงทุนน้อย เมื่อต้องมาจำหน่ายแข่งขันกันกับสุรากลั่นในระบบด้วยตนเองและแข่งขันกับสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) จากผู้ทำสุราที่อยู่นอกระบบกระจายอยู่ในตลาดมืดด้วยส่งผลให้สุรากลั่นชุมชนมีการแข่งขันทางการตลาดค่อนข้างสูง ทำให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนในระบบบางรายต้องหยุดการผลิตไป

3) เนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีพอเกี่ยวกับขั้นตอนการเสียภาษีรวมถึงความสำคัญของการควบคุม กำกับดูแลและการเสียภาษีทำให้เกิดช่องว่างให้มีผู้ที่แสวงหาผลประโยชน์จากช่องว่างดังกล่าว และจากการศึกษาพบว่า กลุ่มคนเหล่านี้ ได้แก่ ผู้ทำแสดมปีสุราปลอม หรือผู้นำแสดมปีสุราที่ใช้ปิดภาชนะบรรจุสุราขนาดเล็กมาขายต่อให้ในมูลค่าแสดมปีสุราที่มีขนาดบรรจุขนาดใหญ่ ให้กับผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนที่ขาดความรู้ความเข้าใจดังกล่าว ตลอดจนชักจูงให้ผู้ผลิตบางส่วนกระทำผิดกฎหมายด้วยและเมื่อผู้ผลิตถูกจับกุมดำเนินคดีและเสียค่าปรับหรือถูกจำคุกมีผลทำให้การผลิตสุรากลั่นชุมชนรายนั้น ๆ ต้องหยุดการผลิตไป

4) สำหรับกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการไม่ทำบัญชีงบเดือนๆ นั้น วิเคราะห์แล้วมีสาเหตุมาจากแบบบัญชีงบเดือนที่กำหนดให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนจัดทำมีรูปแบบที่ซับซ้อน ยากแก่ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนที่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ที่น้อยจะทำได้ และหากต้องจัดทำให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องจ้างผู้อื่นมาจัดทำอันเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตสุรา ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการในการจัดเก็บภาษีที่ดีที่ต้องให้ผู้เสียภาษีมีการยอมรับ (Acceptability) มีความสะดวก (Convenience) และมีความประหยัด (Economy) เพื่อให้ผู้เสียภาษีเต็มใจให้ความร่วมมือในการเสียภาษีและปฏิบัติตามกฎหมาย

3. ปัจจัยด้านผู้บริโภค

ในส่วนของผู้บริโภคสุรากลั่นชุมชนที่มักมีการบริโภคกันอย่างแพร่หลายในแถบชนบทที่มีรายได้น้อย แพร่หลายเฉพาะกลุ่ม และมักเคยชินกับการซื้อสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) ราคาถูกที่ทำในท้องถิ่นมาบริโภค แต่เมื่อมีการชักจูงให้ผู้ทำสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) เข้าสู่ระบบอย่างถูกต้อง จากนโยบายนี้ทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นอีกทางเลือกหนึ่งคือเลือกบริโภคสุรากลั่นชุมชน แต่อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวกลับทำให้สุราที่ทำออกจำหน่ายมีราคาสูงขึ้นเนื่องจากการมีภาระภาษีส่งผลให้ไม่เป็นที่นิยมของผู้บริโภค และมักจะพยายามหาซื้อสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) มาบริโภคตามเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุราเถื่อนจะหาซื้อได้ง่ายหากเจ้าหน้าที่สรรพสามิตมีการออกปฏิบัติงานตรวจปราบปรามไม่ทั่วถึงและไม่จริงจัง สามารถวิเคราะห์ได้โดยใช้ทฤษฎีพฤติกรรมผู้บริโภคที่การตัดสินใจบริโภคสินค้าขึ้นอยู่กับปัจจัยทางจิตวิทยาที่มีราคาเป็นแรงจูงใจ ประกอบกับจากฐานคติเกี่ยวกับตัวบุคคลในหลักการของวิชาทางเลือกสาธารณะที่ว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้มีเหตุผลเห็นแก่ตัวและต้องการหนทางที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด (Self-Interest, Rational and Maximize) ดังนั้น ผู้บริโภคจึงมีแรงจูงใจในการหาประโยชน์ให้ตนโดยให้ได้มาซึ่งสินค้าที่มีราคาถูกเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับตนมากที่สุด จึงทำให้สุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) ยังคงเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย สาเหตุดังกล่าวจึงอาจเป็นต้นเหตุที่ทำให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบางรายยังคงมีแรงจูงใจที่จะทำและขายสุรานอกระบบออกสู่ตลาด ด้วยพฤติกรรมของผู้บริโภคดังกล่าวส่งผลให้ผู้ผลิตสุราในระบบบางส่วนหันกลับไปผลิตสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) จำหน่ายแทน ส่งผลให้จำนวนภาษีและจำนวนสุรากลั่นที่ผลิตได้ในระบบลดน้อยลงด้วย

4. ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (กรมสรรพสามิต)

กรมสรรพสามิตมีขีดความสามารถและประสบการณ์ที่มากพอที่จะปฏิบัติการกิจของหน่วยงานและสามารถบริหารจัดการนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่เคยได้รับมอบหมายได้มาเป็นอย่างดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากในช่วงที่มีการนำนโยบายสุรากลั่นชุมชนมาปฏิบัตินั้นเป็นช่วงที่กรมสรรพสามิตได้มีการปรับเปลี่ยนองค์การไปตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ในรูปของนโยบายปฏิรูประบบราชการที่เน้นความกะทัดรัดขององค์การ เน้นการให้บริการประชาชน มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ จึงส่งผลให้กรมสรรพสามิตมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

4.1 ด้านโครงสร้างและอัตรากำลังคนตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้

จากนโยบายสุรากลั่นชุมชนเป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้มีการขออนุญาตทำสุรากลั่นได้เป็นการทั่วไปหากมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นกรมสรรพสามิตจึงต้องมีความพร้อมที่จะรองรับปริมาณงานในการบริหารจัดการและจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้นจากจำนวนผู้มา

ขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนมากมายทั่วประเทศประกอบกับสุราเป็นสินค้าที่ต้องจำกัดการบริโภค ในหมู่ประชาชนจึงเป็นสินค้าที่ต้องใช้มาตรการทางภาษีมาเป็นเครื่องมือ ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำ การจำหน่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการจัดเก็บภาษีสุราจึงต้องถูกควบคุม กำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากกรมสรรพสามิตในเกือบทุกขั้นตอน ซึ่งจากข้อเท็จจริงหลังจากเปิดให้มีการขออนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนได้ปรากฏว่ามีจำนวนผู้ขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้ทำสุรากลั่นชุมชนสูงมากถึงกว่า 6,000 ราย ประกอบกับในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2547 กรมสรรพสามิตต้องมีการกิจในการบริหารจัดการเก็บภาษีสถานบริการเพิ่มขึ้นอีก 3 ประเภท คือ ในดัลดับ ดิสโก้เธค และสถานอาบ อบ นวด ที่มีกระจายทั่วประเทศ ทำให้ปริมาณงานของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ต่างๆ ในความรับผิดชอบของสำนักงานสรรพสามิตภาคเพิ่มขึ้นมากในขณะที่อัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่กลับมีจำนวนน้อยลงอันเป็นผลมาจากมาตรการลดอัตราค่าล้างคนภาครัฐลงให้สอดคล้องกับนโยบายปฏิรูประบบราชการ นอกจากนี้กรมสรรพสามิตยังได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายปฏิรูประบบราชการด้วย โดยการยุบรวมสำนักงานสรรพสามิตอำเภอที่เดิมมีประจำอยู่ทุกอำเภอ ประมาณ 3-2 อำเภอให้เหลือเป็นสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาเพียงหนึ่งแห่ง

ด้วยเหตุนี้ภายในสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาแต่ละแห่งจะมีพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบครอบคลุมถึง 3-2 อำเภอ (รายละเอียดตามตารางเปรียบเทียบ) ขณะที่อัตราค่าล้างและทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานประจำสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาได้ถูกจัดสรรไปอยู่ในโครงสร้างงานใหม่ภายในสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาให้ครอบคลุมงานหลายลักษณะ ส่งผลให้งานการบริหารจัดเก็บภาษีที่ต้องกำกับดูแลสินค้าหลายประเภทมีข้อจำกัดในด้านอัตราค่าล้างและทรัพยากร ยิ่งในส่วนของการบริหารจัดเก็บภาษีสินค้าสุราที่ต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดมีปัญหาในด้านอัตราค่าล้างและยานพาหนะที่ต้องใช้ในการออกไปปฏิบัติงานตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายไม่เพียงพอ ทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานควบคุมไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการเสียภาษีสุราที่กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยการปิดแสดมปีสุราลงบนภาชนะบรรจุสุราทันทีที่นำสุราบรรจุในภาชนะเสร็จ ณ สถานที่ทำสุราก็ได้การควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกรมสรรพสามิตเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2546

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่าขั้นตอนการนำแสดมปีสุราไปปิดลงบนภาชนะบรรจุสุราเป็นจุดสำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลของภาษีได้ ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงพบว่าในแต่ละวันจะมีผู้ได้รับอนุญาตทำสุรามาสีภาษีและขอรับแสดมปีสุราพร้อมกันหลายราย แต่จากการที่ขาดอัตราค่าล้างและยานพาหนะประกอบกับการที่ผู้ได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนที่ส่วนใหญ่เป็นเพียง

ชาวบ้านจึงไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่ในการเดินทางไปควบคุมการปิดแสดมปีสุราได้ ทำให้ขั้นตอนการควบคุมการปิดแสดมปีสุรา ณ สถานที่ทำสุรา ไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ที่ต้องการมีการปรับวิธีการควบคุมให้สอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนที่ต้องการความสะดวกรวดเร็วในการนำแสดมปีสุราไปปิดและขนสุราออกจำหน่ายภายในวันนั้น โดยให้ผู้ได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนรับแสดมปีสุราไปดำเนินการปิดแสดมปีโดยมีเจ้าหน้าที่ตามไปสุ่มตรวจสอบการควบคุมการปิดแสดมปีแทน ซึ่งการใช้วิธีดังกล่าวเป็นช่องโหว่ให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบางรายถือโอกาสดำเนินการอย่างไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจมีการขนสุราออกจากสถานที่ทำสุราโดยไม่มีการปิดแสดมปีสุรา หรือแม้กระทั่งการปิดแสดมปีสุราไม่ครบถ้วนถูกต้อง สิ่งที่เป็นช่องโหว่เหล่านี้ยังผลให้เกิดการรั่วไหลของภาษีตามมา

นอกจากนี้ผลของการปรับโครงสร้างที่มีการยุบรวมสำนักงานสรรพสามิตอำเภอมาเป็นสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา ส่งผลให้สถานที่ตั้งของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาต้องถูกย้ายไปอยู่ห่างไกลออกไปจากบางอำเภอ ซึ่งมีส่วนทำให้ผู้ที่จะมาติดต่อขอเสียภาษีไม่สะดวกที่จะเดินทางอีกทั้งยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมากขึ้น อุปสรรคดังกล่าวจึงอาจมีส่วนให้มีการหลบเลี่ยงภาษีทางหนึ่งได้ นอกจากนี้ในด้านการติดตามประเมินผลการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนให้เป็นปัจจุบันมีข้อจำกัดจากระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ประกอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามประเมินผลนโยบายสุรากลั่นชุมชนที่ประจำอยู่ในกรมสรรพสามิตส่วนกลางยังเป็นเพียงหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยไม่มีโครงสร้างและอัตรากำลังที่ถูกต้องตามกฎหมายรองรับ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่มีภารกิจประจำที่แน่นอนในหน่วยงานอื่นอยู่แล้ว จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานการติดตามประเมินผลการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนและติดตามประเมินผลนโยบายสุรากลั่นชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ต้องแก้ไขจุดอ่อนในการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนในจุดนี้ด้วย

ตารางที่ 4.2

การเปรียบเทียบโครงสร้าง อัตรากำลังคนและความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิต ก่อนและหลังการปรับปรุงเพื่อปฏิรูประบบราชการ

เนื้อหาที่ปรับปรุง	ก่อนการปรับปรุง	หลังการปรับปรุง
สถานที่จัดเก็บภาษีในเขต อำเภอ / กิ่งอำเภอ ทั่วประเทศ	สำนักงานสรรพสามิตอำเภอ/ กิ่งอำเภอ 706 แห่ง	สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ สาขา 174 แห่ง
จำนวนบุคลากรที่ รับผิดชอบในด้านการ จัดเก็บภาษี	4,057 คน	3,159 คน
ประเภทสินค้าและบริการ ที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ภาษี	17 ประเภท	20 ประเภท (เพิ่มเติมจากเดิมอีก 3 ประเภท คือ สถานบริการ ไนต์คลับ ดิสโก้เทค และ สถานอาบ อบ นวด)

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่และสำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

4.2 ด้านกฎหมาย ระเบียบและ ข้อบังคับต่าง ๆ

กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการที่สำคัญที่กำหนดและนำไปบังคับใช้กับผู้ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตาม ซึ่งจะทำให้หน่วยราชการต่าง ๆ สามารถบรรลุเป้าหมายและภารกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของนโยบายสุรากลั่นชุมชนก็เช่นกันที่กรมสรรพสามิตจะต้องอาศัยกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ มาเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและกำหนดให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนปฏิบัติตามให้ได้ผลต่อไป ซึ่งกรมสรรพสามิตมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการและจัดเก็บภาษีสุราอยู่แล้วแต่หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีให้สามารถผลิตสุรากลั่นชุมชนได้ กรมสรรพสามิตได้ออกกฎหมายปลีกย่อยเป็นการเฉพาะเพิ่มเติมจากกฎหมายที่เป็นหลักใหญ่ในการบริหารการจัดเก็บภาษีสุราที่มีอยู่ เพื่อมารองรับ อันได้แก่ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 และประกาศกรมสรรพสามิต

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ.2546 ลงวันที่ 22มกราคม พ.ศ.2546

ดังนั้น การบริหารจัดการและจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายที่มีอยู่เดิมและที่ออกเพิ่มเติม ซึ่งข้อกฎหมายที่ออกเพิ่มเติมดังกล่าวดูเหมือนจะกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และข้อปฏิบัติต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างจะละเอียดและครอบคลุมแล้วก็ตาม แต่เมื่อนำไปปฏิบัติในสถานการณ์จริง กลับพบว่าข้อกฎหมายยังมีช่องโหว่ในบางประเด็นที่ไม่สามารถครอบคลุมได้ถึง เช่น กรณีผลผลิตสุราที่ข้อกฎหมายได้กำหนดเพียงให้ต้องมีข้อความใด ๆ ไว้ให้ครบถ้วน โดยมีได้บัญญัติว่าผลผลิตดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมสรรพสามิตก่อนภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้จึงจะอนุมัติตราหรือเครื่องหมายการค้าบนฉลากของผู้ผลิตจากกรมสรรพสามิต เงื่อนไขรายละเอียดดังกล่าวถูกกำหนดภายหลังเมื่อมีการลอกเลียนแบบฉลากของผู้ทำสุรารายใหญ่ กรมสรรพสามิตออกกฎหมายอีกฉบับมารองรับ หรือในกรณีของการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีโดยใช้การปิดแสตมป์สุรา ซึ่งต้องมีการขีดฆ่าแสตมป์สุราเพื่อแสดงว่าได้ผ่านการตรวจและชำระภาษีแล้ว ทั้งนี้อาศัยหลักกฎหมายตามกฎกระทรวงที่มีการใช้บังคับเป็นการทั่วไปที่บังคับใช้เฉพาะกับผู้ผลิตสุรารายใหญ่ และนำมาบังคับใช้กับกรณีสุรากลั่นชุมชนด้วย แต่กลับพบว่ายังมีจุดรั่วไหลอยู่จึงต้องมีการกำหนดแนวบริหารเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดแถบสีบนดวงแสตมป์สุราเพิ่มเติม เป็นลักษณะการออกกฎหมายไล่ตามปัญหาและอุดช่องโหว่ที่เกิดขึ้นถือเป็นการบริหารจัดการตามสถานการณ์ และข้อกฎหมายที่ออกมารองรับมีความละเอียดครอบคลุมมากขึ้นไปกลับทำให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนส่วนใหญ่ไม่อาจปฏิบัติได้ เช่น ในส่วนของการให้จัดทำบัญชีการใช้วัตถุดิบ การทำสุรา ฯ ตามแบบที่กำหนด หากพิจารณาและวิเคราะห์ในรายละเอียดจะพบว่ามีความละเอียดซับซ้อนและยุ่งยากสำหรับผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนที่ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านและที่มีความรู้น้อยยากแก่การปฏิบัติตามได้ครบถ้วน ระเบียบดังกล่าวจึงไม่เอื้อต่อการส่งเสริมสุรากลั่นพื้นบ้านตามที่นโยบายกำหนดไว้ซึ่งขัดกับหลักการบังคับใช้ได้ประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความเต็มใจในการเสียภาษี

4.3 สมรรถนะและความพอเพียงด้านบุคลากรในหน่วยงาน

บุคลากรนับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพได้ แม้จะมีอัตรากำลังน้อยไม่เพียงพอต่อการออกไปปฏิบัติงานควบคุมการปิดแสตมป์สุราได้อย่างทั่วถึงก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่มีแรงจูงใจ มีทัศนคติและมีค่านิยมในการทุ่มเทปฏิบัติงาน มีความเข้าใจ ตลอดจนให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่หลักขององค์กร ก็จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความใส่ใจในรายละเอียดของเนื้องานมากขึ้นจนสามารถพบช่องโหว่หรือจุดรั่วไหลของภาษีได้ทันท่วงที เช่น การตรวจพบความผิดปกติของการเสียภาษีสุราและความผิดปกติของการจัดทำงบเดือนบัญชีการใช้วัตถุดิบ การทำสุรา ฯ ของ

ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบางรายที่ไม่สอดคล้องกัน หรือแม้กระทั่งการตรวจปราบปรามที่หากปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบละเอียดถี่ถ้วนก็จะทำให้สามารถพบความไม่ถูกต้องของการปิดแสดมปีสุรา

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนพบว่าจากการออกปฏิบัติงานภาคสนามในการติดตามผลการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนและสอบถามผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนในแต่ละพื้นที่ทั่วประเทศ พบว่ามีผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบางรายแจ้งว่ามีเจ้าหน้าที่บางรายไปแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชน หรือกล่าวง่าย ๆ คือหากินกับผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชน เช่น การเสนอตัวรับเป็นผู้ติดต่อจ้างทำฉลากสุรา การจัดหาภาชนะ การเสนอขายเครื่องต้มกลั่นสุรา หรือจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการทำสุรานั้นยังมีเจ้าหน้าที่บางรายแสวงหาประโยชน์โดยการเรียกรับผลประโยชน์เป็นรายเตา (เตากลั่นสุรา) และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนยังพบว่าเมื่อเดินทางไปตรวจสอบสถานที่ทำสุรบางแห่งแม้จะมีประวัติการเสียภาษีอย่างสม่ำเสมอก็ตามแต่เมื่อไปถึงสถานที่ทำสุราจริงกลับพบว่าสถานที่ทำสุรดังกล่าวมีสภาพเกือบร้างซึ่งไม่น่าจะเป็นไปได้ว่าสถานที่ดังกล่าวจะมีการทำสุราจริง นั่นแสดงให้เห็นว่าผู้ผลิตสุรารายดังกล่าวใช้สถานที่อื่นที่ไม่ได้แจ้งสำนักงานสรรพสามิตที่รับผิดชอบให้ทราบเป็นสถานที่ทำสุราหรืออาจจะไม่มีการทำสุราเองเลย โดยอาจจะตระเวนรับสุรามาจากผู้ทำสุรารายอื่นที่อาจเป็นการทำสุราที่ผิดกฎหมาย เหตุการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่ดังกล่าวขาดการเอาใจใส่ ไม่มีการสุ่มตรวจ และติดตาม ทำให้เกิดการย่อหย่อนในการควบคุม ตรวจสอบ ถือเป็นจุดหนึ่งที่เป็นช่องว่างให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายและหลบเลี่ยงภาษีได้ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดจิตสำนึกต่อการเป็นข้าราชการขององค์กรและของรัฐ ตลอดจนไม่มีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในภารกิจกาปฏิบัติงานขององค์กร

จากข้อจำกัดดังกล่าวของกรมสรรพสามิตในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทำให้การควบคุม กำกับดูแลด้วยประสิทธิภาพลงไปบางส่วน ซึ่งส่งผลให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนในระบบบางส่วนหันกลับไปผลิตสุรนอกกระบบ (สุราเถื่อน) และผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบางส่วนกระทำผิดกฎหมายเมื่อถูกลงโทษบางส่วนก็เลิกการผลิตไป เป็นผลทำให้จำนวนผู้ผลิต ปริมาณการผลิต และจำนวนภาษีสุรากลั่นชุมชน ที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ

ดังนั้น หากวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดในเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่ชี้ว่าปัญหาด้านสมรรถนะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งในห้าปัญหาซึ่งได้แก่ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านความสามารถในการควบคุม ปัญหาด้านการให้ความร่วมมือปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และปัญหาทางการสนับสนุน ปัญหาทั้งห้า

ปัญหานี้จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และจากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาแล้ววิเคราะห์ได้ว่าข้อจำกัดของกรมสรรพสามิตซึ่งเป็นปัญหาด้านสมรรถนะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนทำให้นโยบายสาธารณะเรื่องสุรากลั่นชุมชนไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ผลิตและภาษีสุรากลั่นชุมชนที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บได้มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ

5. ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบาย) รัฐบาล(ซึ่งขาดความต่อเนื่องของนโยบาย

เนื่องจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน รัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ฟื้นฟูสภาพการเป็นรัฐบาลไปแล้ว และรัฐบาลใหม่ภายใต้การบริหารของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีนโยบายที่ไม่สนับสนุนสิ่งที่เป็นนโยบาย (สุราจัดเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง) ดังนั้น การสนับสนุนนโยบายสุรากลั่นชุมชนจึงไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลใหม่เท่ากับรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้นโยบายสุรากลั่นชุมชนขาดความต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจุบันมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ออกมาตรการให้ลด ละ เลิก การดื่มสุรา โดยมีคำขวัญ เช่น “เมาไม่ขับ” “เครียด จน กินเหล้า” หรือกรณีที่รัฐบาลมีโครงการให้เงินเป็นรางวัลแก่หมู่บ้านที่จัดงานรื่นเริงโดยไม่มีการดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ เป็นต้น

จากสถานการณ์ดังกล่าว ประกอบกับเหตุปัจจัยอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่ามุมมองและนโยบายที่เกี่ยวกับสุรามีความต่างกันอย่างสิ้นเชิง (conflict) ทำให้นโยบายสาธารณะในเรื่องสุรากลั่นชุมชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนและจำนวนภาษีสุรากลั่นชุมชนที่จัดเก็บได้ตามนโยบายดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อยๆ ซึ่งวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดในเรื่องปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยปัจจัย 8 ประการ คือ ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย สภาพแวดล้อมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จากแนวคิดดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่าเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้นโยบายสาธารณะเรื่องสุรากลั่นชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี เป็นการขาดความต่อเนื่องของนโยบาย จึงเป็นเหตุให้นโยบายในเรื่องดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากแนวโน้มที่ว่าจำนวนผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) และจำนวนภาษีสุรากลั่นชุมชนที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บได้มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ