

บทที่ 5

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ได้ผลนั้นจะต้องอาศัยปัจจัยทั้งในด้านเนื้อหาของนโยบายและปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย และในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้กำหนดสมมติฐานในการศึกษาไว้ว่า การนำนโยบายสาธารณะ เรื่องการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้น จะต้องอาศัยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายเป็นสำคัญ

สำหรับการศึกษานโยบายสุรากลั่นชุมชนซึ่งเป็นนโยบายที่มีปัจจัยในด้านเนื้อหาของนโยบายที่มีความเป็นไปได้และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คู่แข่งผู้บริโภครักษาและป้องกันการผูกขาด ประกอบกับเป็นนโยบายที่กลุ่มประชาชนจำนวนมากรวมตัวกันเรียกร้องขอให้สามารถทำสุรากลั่นโดยเสรีได้ จึงเป็นนโยบายที่รับการผลักดันจากรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อประมาณปลายปี พ.ศ.2549 แนวนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. จึงทำให้เห็นนโยบายในเรื่องสุรากลั่นชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร

ผลจากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลในส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะสุรากลั่นชุมชนพบว่าจำนวนผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) และจำนวนภาษีสุรากลั่นชุมชนที่จัดเก็บได้มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ และจากการศึกษา สัมภาษณ์และวิเคราะห์แล้วพบว่าสาเหตุที่เป็นปัจจัยให้เกิดแนวโน้มดังกล่าวมีผลมาจาก 5 ด้าน คือ ด้านตัวผลิตภัณฑ์ (สุรากลั่นชุมชน) ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดและรสชาติเป็นที่นิยมเฉพาะกลุ่มไม่แพร่หลายทั่วไป ด้านผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) พบว่าขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับและวิทยาการสมัยใหม่และมีเงินทุนน้อย ตลอดจนมีทัศนคติในทางที่จะหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ทำให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดการค้าสุราเสรีมีจำกัดและถูกชักจูงให้กระทำผิดกฎหมายได้ง่าย ซึ่งเมื่อถูกลงโทษตามกฎหมายส่วนใหญ่ก็จะหันกลับไปผลิตสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) หรือไม่ก็หยุดการผลิตไปเลย ด้านผู้บริโภค พบว่าส่วนใหญ่ผู้บริโภคสุรากลั่นชุมชนเป็นชาวชนบทและนิยมบริโภคสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) เนื่องจาก มีราคาถูกและรสชาติถูกปากทำให้ผู้ผลิตเกิดแรงจูงใจที่จะออกไปผลิต

สุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) ทำให้การผลิตและการเสียภาษีของสุราในระบบลดลง ด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (กรมสรรพสามิต) พบว่ากรมสรรพสามิตมีข้อจำกัดหลายประการทั้งโครงสร้างอัตราค่าล้างคน เครื่องมือเครื่องใช้ กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนบุคลากรขององค์การ ทำให้การควบคุม กำกับดูแลด้อยประสิทธิภาพ ลงไปบางส่วนส่งผลให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนในระบบบางส่วนกระทำผิดกฎหมายและเมื่อถูกลงโทษบางส่วนก็เลิกการผลิตไปและบางส่วนก็หันกลับไปผลิตสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) เป็นผลทำให้การผลิตสุรา และการเสียภาษีสุราในระบบลดลง ด้านการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) พบว่ารัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ไม่ค่อยให้การสนับสนุนนโยบายสุรากลั่นชุมชนเท่าที่ควร

สรุป จากแนวโน้มที่ว่าจำนวนผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) และจำนวนภาษีสุรากลั่นชุมชน ที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บได้มีแนวโน้มไม่คงที่หากวิเคราะห์ในมุมมองของปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถสรุปได้ว่าปัจจัย ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการบริหารสุรากลั่นชุมชนไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมดังกล่าว ได้แก่ ปัจจัยด้านผลิตภัณฑ์ (สุรา) ปัจจัยด้านผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) ปัจจัยด้านผู้บริโภค ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (กรมสรรพสามิต) และปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวจะสอดคล้อง กับสมมติฐานที่กำหนดไว้ว่าการนำนโยบายสาธารณะเรื่องการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงแนวโน้มของการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนตามนโยบายการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชน ทำให้ทราบถึงสาเหตุของแนวโน้มที่ว่าการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนและจำนวนรายของผู้เสียภาษีสุรากลั่นชุมชน มีจำนวนลดต่ำลงเรื่อยๆ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางที่คาดว่าจะช่วยแก้ปัญหาการลดลงของจำนวนภาษีสุรากลั่นชุมชนที่จัดเก็บได้และจำนวนผู้เสียภาษีสุรากลั่นชุมชนเพื่อช่วยให้การบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชนของกรมสรรพสามิต เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลดังนี้

1. ควรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินโครงการส่งเสริมให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนมีศักยภาพในการทำสุราที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน สามารถลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง โดยการช่วยจัดอบรมให้ความรู้ในวิทยาการสมัยใหม่ทั้งในด้านการตลาด การโฆษณา ประชาสัมพันธ์และด้านอื่นๆรวมถึงการช่วยหาช่องทางทางการตลาดและหากคุณภาพสุรากลั่น

ชุมชนมีการพัฒนาขึ้นมาได้ดีในระดับหนึ่งแล้วควรผลักดันให้สุรากลั่นชุมชนก้าวขึ้นสู่สุราที่มีชื่อเสียงในระดับโลกให้เป็นดังเช่นสภาของญี่ปุ่น

2. การที่ยังคงมีการทำและขายสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) ที่มีราคาถูกเพราะไม่มีภาระภาษีอยู่ในระบบตลาดทำให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบางส่วนหันมาหลบเลี่ยงภาษีเพื่อให้แข่งขันกับสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงควรเร่งระดมการตรวจปราบปรามสุรานอกระบบ (สุราเถื่อน) อย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันควรมีมาตรการลงโทษผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนที่หลบเลี่ยงภาษีสุรานอกระบบอย่างเข้มงวดด้วย

3. จัดตั้งกลุ่มงานเฉพาะกิจออกทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปได้รับทราบข้อมูล และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการทำ การขายและการบริโภคสุราที่ได้รับอนุญาตและเสียภาษีอย่างถูกต้อง นอกจากการออกประชาสัมพันธ์แล้วอาจเสริมด้วยการให้บริการในเชิงรุกบางประเภท เช่น การออกและขอใบอนุญาตทำสุรา ใบอนุญาตขายสุราและอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้ควรผลักดันให้มีการปรับโครงสร้างองค์กรและเกลี่ยอัตราค่าจ้างใหม่ให้รองรับกับงานที่ปฏิบัติจริงในการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชน โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานโดยตรงที่มีต้องใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยอื่นที่มีภารกิจประจำอยู่มาปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำได้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

4. ควรสร้างระบบเครือข่าย (Network) โดยสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนที่มีประวัติการเสียภาษีดี เพื่อให้ช่วยทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและชี้เบาะแสการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนบางราย ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวร่วมในการบริหารจัดการให้ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีจำนวนลดลง อย่างไรก็ตามคงจะต้องสร้างมาตรการบางอย่างจริงจังให้เป็นการตอบแทนกลุ่มของผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนที่ช่วยทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย

5. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการและจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์และผู้ถูกบังคับใช้ เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงเป็นไปตามหลักการในการจัดเก็บภาษีที่ดี เช่น กรณีของการจัดทำบัญชีแบบเดือนต่าง ๆ ควรปรับปรุงให้มีรูปแบบที่ง่ายขึ้น ไม่สลับซับซ้อน เพื่อให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนสามารถปฏิบัติได้

6. ในเรื่องบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชน รวมถึงที่ทำหน้าที่ในการตรวจปราบปราม ควรมีการจัดให้เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาให้มากขึ้น โดยเฉพาะหลักการในการตรวจสอบงบเดือนบัญชีต่างๆ เพื่อให้สามารถตรวจสอบพบความผิดปกติต่างๆ ได้ เพื่อช่วยให้สามารถจัดลำดับในการออกตรวจปฏิบัติการตามความเสี่ยงของผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ซึ่งจะทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนเป็นระบบ ประหยัดเวลาและเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรจัดให้บุคคลากรดังกล่าวได้รับ

การอบรมเพื่อปลูกจิตสำนึกในการปฏิบัติงานควบคู่กันไปด้วย รวมถึงการสร้างมาตรการจูงใจ เพื่อเป็นผลตอบแทนในการปฏิบัติงานตามนโยบายนี้ที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นการเฉพาะ

7. เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องโครงสร้าง และอัตรากำลังของกรมสรรพสามิตเป็นสิ่งที่มิอาจปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชนได้ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนหรือการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำในสถานการณ์เช่นนี้ ซึ่งสิ่งที่กรมสรรพสามิตได้เริ่มดำเนินไปแล้วและเห็นว่าเหมาะสมอย่างยิ่งคือการใช้มาตรการบริหารความเสี่ยง ทั้งนี้ควรมีการใช้มาตรการดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง พร้อมทั้งควรมีการตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบเรื่องนี้เป็นการเฉพาะและโดยตรงเพื่อติดตามประเมินผลการบริหารความเสี่ยงอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งจัดทำรายงานผู้บริหารตามลำดับชั้นเพื่อให้ทราบความเคลื่อนไหว ความผิดปกติเพื่อพิจารณาสั่งการแก้ไขได้อย่างทันท่วงที สำหรับการบริหารจัดการในเรื่องการควบคุมการปิดแสดมปีสุรานั้นควรให้สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ประสานงานและขอความร่วมมือไปยังผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนรายใหญ่ที่มีการเสียภาษีสม่ำเสมอในการวางแผนให้มีการมาเสียภาษีและปิดแสดมปีสุราเป็นช่วงเวลาที่แน่นอนเช่นแบ่งให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนกลุ่มหนึ่งมาเสียภาษีและปิดแสดมปีสุราในวันคู่ อีกกลุ่มหนึ่งมาดำเนินการในวันคี่ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายปริมาณงานให้มีความเหมาะสมและอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติงานได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

8. ในด้านคุณภาพควรมีการปรับปรุงให้ได้มาตรฐานของสุรากลั่นชุมชน แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่รัฐบาลหรือผู้รับผิดชอบดูแลนโยบายดังกล่าวมีความเห็นว่าควรจะสนับสนุนนโยบายนี้ต่อไป ก็ควรที่จะจัดให้มีหน่วยงานหรือสถาบันการศึกษาที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับคุณภาพสุรากลั่นให้มีคุณภาพและมีรสชาติตรงตามความต้องการของผู้บริโภค