

# สุราชุมชน

## สถานการณ์ปัญหาในสังคมไทย

สาวิตรี อัยฉางค์กรชัย วรานิษฐ์ ลำไย

โรงงานผลิตสุรารายย่อยเกิดขึ้นจำนวนมากในชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา เนื่องจากนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน โรงงานผลิตสุราในชุมชนครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีความชุกการดื่มสุราสูงสุดของประเทศ มาตรการทางกลไกราคา และภาษี เป็นมาตรการที่เพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ผลิต การผลักภาระให้ผู้บริโภครับภาระจากราคาสุรากลั่นชุมชนไม่ได้ส่งผลให้คนในชุมชนดื่มลดลง แต่กลับกลายเป็นช่องทางทำให้ผู้ผลิตลักลอบจำหน่ายสุราแบบไม่ติดแสตมป์ หรือสุรานอกระบบ อีกทั้งมีการแอบผลิตสุราเถื่อน การดื่มสุราเป็นสาเหตุสำคัญของการตายของประชากรโลก 2-3 ล้านรายต่อปี สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการตายนี้ได้แก่ เอชไอวีซึ่งเป็นสาเหตุที่มีอยู่ทั้งในสุราในและนอกระบบภาษี สาเหตุอื่นๆ ในสุรานอกระบบฯ ก็อาจเป็นสาเหตุของการตายที่เป็นผลมาจากการดื่มสุราก็ได้ เช่น เมทานอล สารฆ่าเชื้อ และส่วนผสมอื่นที่ช่วยเร่งปฏิกิริยาการหมักหรือเร่งความแรงของแอลกอฮอล์ โรงงานที่ผลิตสุราในชุมชนจะทำให้เกิดน้ำเสียที่มีความสกปรกสูงและในพื้นที่ที่มีการจัดการไม่ดี จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนเป็นอย่างสูง

\*\*\*ถึงเวลาแล้วที่รัฐจะต้องทบทวนนโยบายการสนับสนุนการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชน โดยการกำหนดให้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิตสุรากลั่นชุมชนให้สูงมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ\*\*\*

- การผลิตและจำหน่ายสุรารวมชนอย่างถูกกฎหมายเกิดขึ้นเมื่อไรในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการผลิตสุราเสรีขึ้น เพื่อเป็นการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนโดยมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 ส่งเสริมให้มีการผลิตสุราเชชนิคสุราผลไม้ สุราแช่พื้นเมือง และผลิตภัณฑ์จากผลิตผลทางการเกษตรที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรี จึงเป็นการอนุญาตให้ผู้ผลิตรายย่อยสามารถผลิตและจำหน่ายสุราพื้นเมือง ทั้งประเภทสุราแช่และสุรากลั่นได้อย่างเสรีมากขึ้น นโยบายดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริมให้มีโรงงานผลิตสุรารายย่อยเกิดขึ้นจำนวนมากในชุมชน<sup>1</sup>

ต่อมามีเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงปิดถนนของเครือข่ายผู้ผลิตสุราพื้นบ้านทั่วทุกภาคของประเทศไทย โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคอีสาน ต้องการกดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อรองรับการผลิตสุราพื้นบ้าน ซึ่งถือว่าเป็นสุราเถื่อนในขณะนั้นให้ถูกกฎหมาย โดยอ้างเหตุผลเพื่อเสรีทางการค้าและเป็นการเพิ่มมูลค่าราคาข้าวเหนียวซึ่งเป็นวัตถุดิบหลักและมีราคาถูกในขณะนั้นให้มีราคาสูงขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้นำเสนอร่างพ.ร.บ.ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.... และวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการออกประกาศกระทรวงการคลังเรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) เห็นชอบนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาล โดยส่งเสริมการใช้ผลผลิตทางการเกษตรทำสุรากลั่นชุมชนของประชาชนในท้องถิ่นที่รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่เหมาะสมและถูกกฎหมาย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง<sup>2</sup> ทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดเก็บภาษี ออกใบอนุญาตให้ประกอบการ และตรวจปราบปรามผู้กระทำความผิด ต้องเข้าไปช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจในชุมชน โดยการเข้าไปให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการเกี่ยวกับการดำเนินงานผลิตและจำหน่ายสุรารวมชนอย่างถูกต้อง และได้มีประกาศกรมสรรพสามิตเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 ทำให้มีการผ่อนปรนกฎระเบียบต่างๆ ในการขออนุญาตการผลิตและการจำหน่ายสุราลง โดยผู้ขออนุญาตต้องเป็นสหกรณ์ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน องค์กรเกษตรกร นิติบุคคลและกลุ่มเกษตรกรที่มีภูมิลำเนาอยู่

<sup>1</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง: วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2544 ฉบับที่ 3, 2544 หน้าที่ 1.

<sup>2</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง: วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 ฉบับที่ 4, 2546 หน้าที่ 1.

ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ นับตั้งแต่นั้นมา สุราที่แอบผลิตหรือสุราเถื่อน ก็กลายมาเป็นสุราที่ผลิตถูกกฎหมาย

- **คนไทยนิยมดื่มสุราชุมชนหรือไม่ และมีการผลิตสุราชุมชนในประเทศไทยมากน้อยเพียงไร**

ในปี พ.ศ. 2556 มีโรงงานผลิตสุราในชุมชนจำนวน 3,800 ราย โดยโรงงานผลิตสุราในชุมชนครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีความชุกการดื่มสุราสูงสุดของประเทศถึงร้อยละ 39.4<sup>3</sup> และจังหวัดที่มีความชุกของนักดื่มผู้ใหญ่สูงสุดได้แก่พะเยา (สูงถึงร้อยละ 54 ของประชากรวัยผู้ใหญ่ของจังหวัด) รองลงมาคือ จังหวัดแพร่ (ร้อยละ 50.5) และจังหวัดเชียงราย (ร้อยละ 49.3) โดยในจังหวัดพะเยาพบว่านักดื่มผู้ใหญ่ร้อยละ 56.4 ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นอกระบบภาษี (เช่น สุราเถื่อน สุราพื้นเมือง สุราชุมชน หรือสุราที่ผลิตเองตามบ้านโดยไม่ได้เสียภาษี สุราลักลอบนำเข้า) รองลงมาคือ จังหวัดน่านซึ่งมีส่วนการดื่มสุรานอกระบบภาษียุทธศาสตร์ร้อยละ 54.6 และจังหวัดแพร่ ร้อยละ 44.7 ดังนั้น จังหวัดพะเยาจึงเป็นจังหวัดที่มีผู้ดื่มสุราชุมชนมากที่สุด โดยดื่มสุราหลังจากเลิกงานกับเพื่อนร่วมงาน เพื่อนบ้าน หรือคนในครอบครัว บางครั้งก็ดื่มเพื่อคลายปวดเมื่อยจากการทำงาน บางพื้นที่นิยมดื่มสุรากลั่นชุมชนเพราะมีราคาถูกกว่าสุราสีหรือสุราอื่นๆ<sup>4</sup>

โรงงานสุรากลั่นในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ โรงงานสุรากลั่นที่ขึ้นทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม และโรงงานสุรากลั่นชุมชน มีกำลังการผลิตรวมปีละประมาณ 370 ล้านลิตร ที่ปริมาณแอลกอฮอล์ 100 ดีกรี โรงงานสุรากลั่นทั้ง 2 ประเภท มีขั้นตอนการผลิตที่คล้ายกัน แต่แตกต่างกันที่วัตถุดิบและเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในกระบวนการผลิต โดยวัตถุดิบที่สำคัญในการผลิตสุรากลั่นคือกากน้ำตาล จากการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ส่งผลให้โรงงานสุรากลั่นมีตั้งกระจายในทุกพื้นที่ของประเทศ ข้อมูลจากกรมสรรพสามิต ปี พ.ศ. 2552 จำนวนผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 21 มกราคม 2546 มี 4,679 ราย และสุราแช่ 572 ราย<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุทางด้านการผลิตและการตลาดทำให้ผู้ผลิตหลายโรงงานในหลายพื้นที่หยุดการผลิต โดยในปัจจุบันมีโรงงานผลิตสุราประมาณ 2,900 โรงงาน เป็นโรงงานสุรากลั่นชุมชนประมาณ 220 โรงงาน (ข้อมูล ณ วันที่ 10

<sup>3</sup> ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา (ศวส.). รายงานสถานการณ์การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และผลกระทบในประเทศไทยปี 2556. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา (ศวส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. 2557.

<sup>4</sup> ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา (ศวส.). รายงานสถานการณ์การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รายจังหวัด ปี 2554. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา (ศวส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. 2555.

<sup>5</sup> ข้อมูลจากกรมสรรพสามิต ปี 2553

กรกฎาคม 2558) เหตุที่โรงงานสุรากลั่นลดลง เนื่องจากนายกรัฐมนตรามีข้อสั่งการในคณะรัฐมนตรีว่า สุราพื้นเมืองมีผลกระทบต่อหลายด้าน ทั้งการบริโภคสุรา การตั้งโรงงานที่ทำให้เกิดน้ำเสียในชุมชน จึงสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยดำเนินการแก้ไข

ในปี พ.ศ. 2557 กรมสรรพสามิตเก็บภาษีจากเหล้าเบียร์ ได้จำนวน 140,000 ล้านบาท โดยครึ่งหนึ่ง เป็นภาษีเหล้า อีกครึ่งหนึ่งเป็นภาษีเบียร์ ส่วนภาษีจากสุรากลั่นชุมชน 1,800 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.3 ของภาษีสุราทั้งหมด และข้อมูลการเก็บภาษี ณ วันที่ 10 กรกฎาคม 2558 ของกรมสรรพสามิต ภาษีสุรา ทั้งหมด 112,000 ล้านบาท เป็นภาษีสุรากลั่นชุมชน 1,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.3 ของภาษีสุราที่เก็บได้

- “สุราเถื่อน” ยังมีหรือไม่

เมื่อมีการผลิตสุราอย่างถูกต้อง ทำให้ผู้ผลิตต้องรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นในเรื่องของภาษีโรงถนและอากรแสตมป์ ผู้ผลิตจะผลักภาระภาษีเหล่านี้ไปสู่ผู้บริโภคด้วยการขึ้นราคาสุราที่จำหน่าย ผู้บริโภคจึงต้องซื้อสินค้าที่มีราคาแพงขึ้นเมื่อเทียบกับสุราที่ไม่เสียภาษี (ที่เรียกว่า “สุราเถื่อน”) การบริโภคสุราโดยรวมจะลดลง จึงเป็นเหตุให้มีการลักลอบผลิตและจำหน่ายสุราแบบไม่เสียภาษีและลักลอบเคลื่อนย้ายสุรากลั่นชุมชนข้ามจังหวัด โดยผิดกฎหมายทั้งการไม่ติดอากรสุรา และการไม่ขออนุญาตเคลื่อนย้าย สุราเถื่อนจึงมีราคาขายปลีกถูก ทำให้เข้าถึงผู้บริโภคได้ง่ายและมากขึ้น จากข้อมูลของกรมสรรพสามิต ปี 2554 ระบุว่ามีการผลิตสุรากลั่นชุมชนและสุราแช่ชุมชน รวม 49.4 ล้านลิตร หรือคิดเป็นร้อยละ 1.85 ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งหมด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวรายงานได้เฉพาะสุราที่เสียภาษีเท่านั้น

แต่จากการสำรวจสถานการณ์การผลิตจำหน่าย และการดื่มสุราในลักษณะที่ไม่เสียภาษีในพื้นที่จังหวัดพะเยา ในปี พ.ศ. 2556 พบว่าโรงกลั่นสุราชุมชนมากกว่าร้อยละ 94 มีการขายในรูปแบบไม่เสียภาษี (ไม่ติดอากรแสตมป์) หรือลักลอบขายโดยบรรจุแบบขวดพลาสติก หรือถุงพลาสติก หรือแกลลอน (ราคาตั้งแต่ 10 – 50 บาทแล้วแต่ขนาด) โดยเฉพาะในช่วงงานสำคัญเช่น งานเลี้ยงขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน งานศพ เป็นต้น มีการจำหน่ายในลักษณะปริมาณมาก เช่น จำหน่ายใส่ถังน้ำดื่มหรือแกลลอนขนาด 20 ลิตร ราคาประมาณ 800 บาท ซึ่งมีราคาถูกกว่าสุรากลั่นชุมชนที่จำหน่ายแบบมีอากรแสตมป์ 2.8 เท่า นอกนั้นยังรับสุรากลั่นชุมชนจากอีกหมู่บ้านในตำบลเดียวกันมาขาย โดยการซื้อมาแบบไม่มีอากรแสตมป์ แล้วแบ่งขายแบบไม่ติดอากรแสตมป์ ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าปริมาณการผลิตสุราพื้นเมืองในชุมชนจึงน่าจะสูงกว่ารายงานการเสียภาษีอยู่มาก<sup>6</sup>

<sup>6</sup> กนิษฐา ไทยกล้า 2556. สสำรวจสถานการณ์การผลิตจำหน่าย และการดื่มสุราในลักษณะที่ไม่เสียภาษีในพื้นที่จังหวัดพะเยา. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จากการสำรวจการดื่มสุราของครัวเรือนยากจนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและพะเยา จำนวน 44 หมู่บ้านในปี พ.ศ. 2555 พบว่าในหมู่บ้านที่อยู่ตามแนวชายแดนมีการลักลอบซื้อสุรากลั่นจากประเทศลาวในราคาถ่วงละ 500-600 บาท (ถังน้ำดื่มแบบขวดขนาด 30 ลิตร) หรือขวดน้ำดื่มพลาสติกขนาด 500 มล. ราคาขวดละ 20 บาท เพื่อมาแบ่งขายในชุมชนในราคาขวดละ 30 บาท เนื่องจากราคาสุรากลั่นจากประเทศลาวถูกกว่าสุราที่กลั่นในชุมชนเกือบเท่าตัว โดยการลักลอบขนเข้ามาทางเรือข้ามฟาก<sup>7</sup>

มาตรการทางกลไกราคา และภาษี เป็นมาตรการที่เพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ผลิต การผลักราคาให้ผู้บริโภคด้วยการขึ้นราคาสุรากลั่นชุมชน ไม่ได้ส่งผลให้คนในชุมชนดื่มลดลง แต่กลับกลายเป็นช่องทางทำให้ผู้ผลิตลักลอบจำหน่ายสุราแบบไม่ติดแสตมป์ หรือสุรานอกระบบ อีกทั้งมีการแอบผลิตสุราเถื่อน

ข้อมูลจากการศึกษาในต่างประเทศก็พบว่าการดื่มสุรานอกระบบภาษี (รวมถึงสุราหมักหรือกลั่นที่ผลิตเองภายในบ้าน แอลกอฮอล์ที่ไม่ใช่สำหรับดื่ม (surrogate alcohol –เช่น น้ำยาบ้วนปาก น้ำหอม น้ำยาเช็ดกระจก เป็นต้น) สุราปลอดภาษีที่นำเข้ามาจากชายแดน สุราเถื่อนที่ลักลอบผลิตไม่เสียภาษี และสุราที่ลักลอบนำเข้า) มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28.7 ของการดื่มสุราทั่วโลก โดยสัดส่วนดังกล่าวจะแปรผันตามระดับรายได้ของประเทศอย่างชัดเจน กล่าวคือในประเทศรายได้ต่ำ สัดส่วนของการดื่มสุรานอกระบบภาษีสูงถึงร้อยละ 47.9 ประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำเท่ากับร้อยละ 38.9 ประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงเท่ากับร้อยละ 30.5 และในประเทศรายได้สูงสัดส่วนการดื่มสุรานอกระบบภาษีจะต่ำมากเพียงร้อยละ 11.2 ในกลุ่มสุรานอกระบบภาษีดังกล่าว สุราหมักหรือกลั่นที่ผลิตเองภายในบ้านจะเป็นที่นิยมมากกว่าสุราที่ผลิตจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอินเดีย และบางประเทศในทวีปเอเชียและแอฟริกา<sup>8</sup>

### การดื่มสุรานอกระบบภาษีมีผลกระทบต่อสุขภาพหรือไม่

<sup>7</sup> กนิษฐา ไทยกล้า 2556. การดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์กับความยากจนของครัวเรือนในภาคเหนือตอนบน. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<sup>8</sup> Rehm, J., Kailasapillai, S., Larsen, E., Rehm, M. X., Samokhvalov, A. V., Shield, K. D., Roerecke, M., Lachenmeier, D. W., 2014. A systematic review of the epidemiology of unrecorded alcohol consumption and the chemical composition of unrecorded alcohol. *Addiction* 109: 880-893.

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการดื่มสุราเป็นสาเหตุสำคัญของการตายของประชากรโลก 2-3 ล้านรายต่อปี ซึ่งสารหลักที่ทำให้เกิดการตายนี้ได้แก่ เอทานอลซึ่งเป็นสารหลักที่มีอยู่ทั้งในสุราในและนอกระบบภายใน อย่างไรก็ตาม สารอื่นๆ ในสุรานอกระบบฯ ก็อาจเป็นสาเหตุของการตายที่เป็นผลมาจากการดื่มสุราก็ได้ เช่น เมทานอล ซึ่งพบว่าประมาณน้อยกว่าร้อยละ 0.1 ของการตายจากการดื่มสุราทั่วโลก หรือประมาณเท่ากับการตาย 2740 รายทั่วโลก เกิดจากเมทานอลปนเปื้อนในสุรา<sup>8</sup> ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะพบเห็นได้จากรายงานกรณีศึกษาหรืออุบัติการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เช่น ในประเทศอินเดียและลิเบีย<sup>9</sup> เป็นต้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การตายเนื่องจากการปนเปื้อนเมทานอลในสุราเป็นปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญที่สุดจากการดื่มสุรานอกระบบฯ

นอกจากเมทานอลแล้ว ในสุรานอกระบบฯ ยังอาจจะมีสารประกอบอื่นๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพดังแสดงในตารางที่ 1 ตัวอย่างของสารเหล่านี้ที่เคยมีรายงานในบางประเทศ เช่น polyhexamethylene guanidine (PHMG) ซึ่งเป็นสารฆ่าเชื้อ (disinfectant agent) ในสุราที่ไม่ใช้สำหรับดื่มในประเทศรัสเซีย<sup>10</sup> การบริโภคสารนี้เข้าไปในร่างกายจะทำให้เกิดภาวะตับอักเสบแบบ cholestatic hepatitis ซึ่งมีลักษณะพยาธิสภาพที่แตกต่างจากตับอักเสบที่เกิดจากการดื่มสุรา อย่างไรก็ตามข้อมูลที่แสดงถึงการเป็นพิษของสารฆ่าเชื้อต่อร่างกายมนุษย์ก็ยังไม่ค่อยชัดเจน เนื่องจากสารนี้มักเป็นสารประกอบเชิงซ้อนที่ประกอบด้วยสารต่างๆ หลายชนิดรวมทั้งเอทานอลและ diethyl phthalate (DEP) ซึ่งเป็นตัว denature แอลกอฮอล์ด้วย<sup>8</sup>

นอกจากการปนเปื้อนของสารที่มีพิษต่อร่างกายแล้ว อีกเหตุผลหนึ่งที่จะอธิบายความรุนแรงของปัญหาสุขภาพจากการดื่มสุรานอกระบบฯ ได้ก็คือ การที่สุราเหล่านี้มักมีราคาถูกกว่าสุราในระบบภายใน ทำให้ผู้ดื่มจึงดื่มในปริมาณที่มากกว่าการดื่มสุราในระบบฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้ดื่มหนักหรือผู้ติดสุรา และในคนที่เศรษฐกิจระดับต่ำ ซึ่งข้อเท็จจริงนี้พบได้ในประเทศอินเดีย รัสเซียและประเทศที่เคยอยู่ภายใต้สหภาพโซเวียต<sup>8</sup>

ตารางที่ 1 สารประกอบในสุรานอกระบบภายในที่อาจสัมพันธ์กับความเสียหายทางสุขภาพ<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Taleb, Z. B., Bahelah, R., 2014. Viewpoint: methanol poisoning outbreak in Libya: a need for policy reforms. J Public Health Policy 35: 489-498.

<sup>10</sup> Solodun, Y. V., Monakhova, Y. B., Kuballa, T., Samokhvalov, A. V., Rehm, J., Lachenmeier, D. W., 2011. Unrecorded alcohol consumption in Russia: toxic denaturants and disinfectants pose additional risks. Interdiscip Toxicol 4: 198-205.

<sup>11</sup> ตารางแปลและดัดแปลงมาจาก Lachenmeier, D. W., Schoeberl, K., Kanteres, F., Kuballa, T., Sohnius, E. M., Rehm, J., 2011. Is contaminated unrecorded alcohol a health problem in the European Union? A review of existing and methodological outline for future studies. Addiction 106 Suppl 1: 20-30.

สารประกอบ	หลักฐานทางวิชาการสนับสนุนการเป็นปัญหาสุขภาพของสารประกอบนี้
เอธานอล	สุรานอกระบบฯที่พบในประเทศต่างๆ หลายประเทศทั่วโลกมักมีความเข้มข้นของเอธานอลสูงกว่าสุราในระบบฯ
เมธานอล	มีรายงานการระบาดของสุรานอกระบบฯที่ปนเปื้อนด้วยเมธานอลจำนวนหลายรายงาน
แอลกอฮอล์ชนิดแรง (เช่น โพรพานอล และบิวทานอล เป็นต้น)	ข้อมูลยังไม่ชัดเจน การศึกษาหนึ่งพบว่าส่วนผสมของแอลกอฮอล์ชนิดแรงในสุรานอกระบบฯมีสัดส่วนพอกับที่พบในสุรากลั่นในระบบฯ (เช่น เหล้าผลไม้ และเหล้ารัม เป็นต้น)
อะเซตัลดีไฮด์ (Acetaldehyde)	ยังไม่มีข้อมูลจากการศึกษาแบบป็นระบบ พบสารดังกล่าวในสุรานอกระบบฯ ในประเทศกัวเตมาลา หลักฐานวิชาการต่อความเสี่ยงทางสุขภาพยังไม่ชัดเจน
เอธิลคาร์บาเมต (Ethyl carbamate)	ยังไม่มีข้อมูลจากการศึกษาแบบป็นระบบ พบสารดังกล่าวในสุรานอกระบบฯ ในประเทศอังกาเร
โลหะ	ยังไม่มีข้อมูลจากการศึกษาแบบป็นระบบ พบการปนเปื้อนของโลหะ เช่น ตะกั่วในสุราพื้นบ้าน (moonshine) ในประเทศสหรัฐอเมริกา
Diethyl phthalate	ยังไม่มีข้อมูลจากการศึกษาแบบป็นระบบ พบการปนเปื้อนของ polyhexamethylene guanidine (PHMG) ซึ่งเป็นสารฆ่าเชื้อ (disinfectant agent) ในสุราที่ไม่ใช่สำหรับดื่มในประเทศรัสเซีย
สารอินทรีย์เพื่อแต่งรสชาด	มีเพียงรายงานกรณีศึกษาเป็นรายๆ ไป เช่น การผสม coumarin ในแอลกอฮอล์ที่ไม่ใช่สำหรับดื่มในประเทศลิทัวเนีย

- การผลิตสุราชุมชนเป็นปัญหาอย่างไร

ผู้ผลิตสุรารายราย แอบเติมสารเคมี สารหนู และยาฆ่าแมลงลงในกระบวนการผลิต เพื่อช่วยเร่งให้เกิด แอลกอฮอล์เร็วขึ้น จากการสำรวจสถานการณ์การผลิตจำหน่าย และการดื่มสุราในลักษณะที่ไม่เสียภาษีใน บางจังหวัดภาคเหนือตอนบนในปี พ.ศ. 2556 โดยนำตัวอย่างสุรากลั่นชุมชนทั้งที่มีแอสมปีและไม่มี แอสมปี จำนวน 20 ตัวอย่างไปส่งตรวจหาปริมาณเอทานอล เมทานอล และการปนเปื้อนยาฆ่าแมลง<sup>12</sup> พบว่ามี 3 ตัวอย่างที่ตรวจพบการทำงานของเอนไซม์ลดลงไปจากปกติ และมีเปอร์เซ็นต์การยับยั้งเอนไซม์ โคลินเอสเตอเรสสูงเกินกว่าค่ามาตรฐาน แสดงถึงการปนเปื้อนสารเคมีประเภทยาฆ่าแมลงในสุราเหล่านี้<sup>6</sup>

ในการสำรวจเฝ้าระวังต่อในจังหวัดพะเยาในปี พ.ศ. 2557 โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์การปนเปื้อนที่ ละเอียดมากขึ้น ผลการตรวจสารปนเปื้อนกลุ่มที่ใช้ในยาฆ่าแมลงของสุรากลั่นชุมชนตัวอย่าง 25 โรงกลั่น สุราชุมชน พบว่าสุราเถื่อนที่สุ่มซื้อมาจาก 25 โรงกลั่นชุมชนตรวจพบการปนเปื้อนยาฆ่าแมลงกลุ่มออร์กา โนฟอสเฟตจากโรงงาน 12 แห่ง โดยแบ่งเป็นโรงงานที่มีการผลิตสุราที่มีการปนเปื้อนของยาฆ่าแมลง ประเภท พาราไธออน-เมทิล (Parathion-methyl), คลอร์ไพริฟอส (Chlorpyrifos) และอีพี เอ็น (EPN) 6 แห่ง โดยเป็นการปนเปื้อนสารคลอร์ไพริฟอส (Chlorpyrifos) อย่างเดียว 5 แห่ง พบการปนเปื้อนของสารพาราไธออน-เมทิล (Parathion-methyl), และอีพีเอ็น(EPN) 1 แห่ง แต่ไม่พบการปนเปื้อนของยาฆ่าแมลงในกลุ่มกลุ่มคาบาเมต เมื่อแบ่งตามพื้นที่ที่สุ่มตรวจ พบว่าสุรากลั่น ชุมชนที่สุ่มซื้อมาจากอำเภอเชียงคำ พบการปนเปื้อนร้อยละ 50.0 รองมาคือ อำเภอแม่ใจร้อยละ 25.0 และอำเภอเมืองร้อยละ 25.0<sup>6</sup>

โรงงานสุรากลั่นชุมชนส่วนมากจะตั้งอยู่ภายในบริเวณบ้านพักอาศัยของผู้ประกอบการ ในเขตชุมชนซึ่งเป็น บริเวณที่มีการทำสุรากลั่นอยู่หลายครอบครัว แต่ก็มีที่ตั้งอยู่ห่างออกมาจากตัวชุมชนเป็นเอกเทศเลย การผลิต สุรากลั่นชุมชนมีแหล่งกำเนิดน้ำเสียอยู่ 4 แหล่งคือ 1) น้ำเสียจากกากสำ 2) น้ำเสียจากการล้างภาชนะ หมัก 3) น้ำเสียจากการล้างขวด และ 4) น้ำเสียจากการล้างวัสดุหมัก (เฉพาะข้าวเหนียวและข้าวโพด) การจัดการกับน้ำเสียเหล่านี้มักจะทำโดยการทำบ่อเก็บกักไว้ด้านหลังของโรงงานเพื่อรอเกษตรกรนำรถมา สูบไปใช้งานหรือใช้รดสวนสิ่งปลูกของเทศบาลมาสูบไปทิ้ง การใช้บ่อเกรอะ-บ่อซึม การระบายออกสู่ พื้นที่เกษตรกรรม การเททิ้งไปกับพื้นดิน หรือการนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์พวกสุกรและโค ตามประเภทของ

---

<sup>12</sup> คู่มือการทดสอบเบื้องต้น In house method based on Clarke's analysis of drugs and poisons. 4th Edition, London. 2011. โดยการตรวจการทำงานของเอนไซม์โคลินเอสเตอเรส ซึ่งเป็น เอนไซม์ที่ถูกยับยั้งได้ด้วยสารกลุ่มออร์กาโนฟอสเฟตและคาร์บาเมต ทำให้สามารถตรวจหาสารเคมีกำจัดแมลงตกค้างที่ เป็นกลุ่มที่ยับยั้งเอนไซม์โคลินเอสเตอเรสได้ (ปริมาณสารเคมีต่ำสุดที่จะยับยั้งการทำงานของเอนไซม์ และสามารถตรวจ พบได้เท่ากับ 30% ซึ่งเป็นปริมาณที่ทำให้ร่างกายเกิดอาการเป็นพิษ (ได้แก่ คลื่นไส้ อาเจียน วิงเวียน ปวดท้อง ท้องเดิน น้ำลายฟูมปาก กล้ามเนื้อกระตุก ชัก หายใจลำบาก ตัวเขียว หูดหัวใจ อาจถึงตายได้) ซึ่งถึงแม้จะเล็กน้อยแต่ก็จัดว่าไม่ ปลอดภัย) (กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์, 2552)



น้ำเสียที่เกิดขึ้น โดยน้ำเสียเหล่านี้มีความสกปรกสูงและในพื้นที่ที่มีการจัดการไม่ดี จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนเป็นอย่างสูง<sup>13</sup>

จากการสำรวจสุราชุมชนทุกจังหวัด ตั้งแต่เดือนเมษายน 2558 นี้เป็นต้นมา ตามนโยบายเร่งรัดของนายกรัฐมนตรี กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม พบว่า โรงงานผลิตสุราร้อยละ 90 เป็นสุรากลั่นชุมชน จังหวัดที่ผลิตสุราชุมชนมากที่สุดคือจังหวัดแพร่ ซึ่งมีโรงงาน 147 แห่ง (เป็นข้อมูลการผลิตสุราชุมชนที่ได้จากการสำรวจจนถึงเดือนกรกฎาคม 2558 เท่านั้น) จังหวัดที่มีระบายน้ำทิ้งมากที่สุด คือจังหวัดแพร่ ส่วนใหญ่โรงงานผลิตสุราชุมชนใช้ระบบบำบัดน้ำเสียอย่างง่ายคือใช้บ่อเกรอะ บ่อซึม ซึ่งมีจำนวน 486 แห่งทั่วประเทศ

### บทบาทภาครัฐในการดำเนินงานแก้ปัญหาสุรากลั่นชุมชน

จากการประชุมเชิงปฏิบัติเพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสุรากลั่นชุมชน วันพฤหัสบดีที่ 15 กรกฎาคม 2558 มีหลายหน่วยงานได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสุรากลั่นชุมชน ดังนี้

ในแต่ละจังหวัดได้มีการดำเนินการตามนโยบายเร่งรัดของนายกรัฐมนตรี เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม 2558 นี้ โดยการแต่งตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน สรรพสามิตจังหวัดเป็นเลขานุการ และทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน เช่นหน่วยงานของ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวประกอบด้วย

1) ตรวจสอบการผลิตสุรา สถานที่จำหน่าย ระยะเวลาการจำหน่าย ข้อห้ามหรือเงื่อนไขการจำหน่ายสุราให้กับบุคคลบางประเภทให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) การใช้อำนาจตามพ.ร.บ.สถานบริการ พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รวมทั้งระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยสนธิกำลังกับทหาร ตำรวจ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่นสรรพสามิต สาธารณสุขจังหวัด วัฒนธรรมจังหวัด

3) ถ้าพบว่าผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการ กระทำผิดกฎหมาย ให้ดำเนินการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาด

---

<sup>13</sup> จากการศึกษาวิจัยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาต โรงงานสุรากลั่น ของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การดำเนินงานที่ผ่านมาประกอบด้วย การลงพื้นที่ตรวจสอบโรงงานกลั่นสุราทุกโรงงาน การปิด และพักใบอนุญาต ตามระเบียบของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การตรวจจะทำใน 3 ระยะ คือ 1) ก่อนขอใบอนุญาต 2) ระหว่างการผลิตสุรา โดยการสุ่มตรวจ และ 3) ในช่วงของการจำหน่ายจะมีการนำสุราไปตรวจวิเคราะห์ ถ้าผลการวิเคราะห์ไม่ผ่านเกณฑ์ สุรานั้นจะถูกให้นำออกจากตลาด เพื่อไปปรับปรุงใหม่ และให้นำมาตรวจอีกครั้ง ถ้ายังไม่ผ่านเกณฑ์โรงงานนั้นจะถูกถอนใบอนุญาตผลิตและจำหน่าย หน่วยงานระดับจังหวัดจะตรวจแบบเข้มงวดจริงจัง และมีหน่วยงานจากส่วนกลางมาประเมินผลการปฏิบัติงานอีกครั้งด้วย

นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐที่มีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายสุราชุมชนยังประกอบด้วย

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ และให้การรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ ซึ่งในปัจจุบันมี 2 ระดับ คือ

1. มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือ มอก. จะใช้




สัญลักษณ์

มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มี 3 มาตรฐาน คือ

1. มอก. 2088-2544 สุรากลั่น
2. มอก. 2089-2544 ไวน์ (ปัจจุบันมีเพียง 2 รายที่ได้รับการรับรองมาตรฐานนี้)
3. มอก. 2090-2544 เบียร์

ทั้ง 3 มาตรฐาน เป็นมาตรฐานทั่วไป

2. มาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน หรือ มผช. จะใช้สัญลักษณ์ 

ผลิตภัณฑ์ชุมชน มี 6 มาตรฐาน คือ

1. มผช. 2/2546 ไวน์ผลไม้ (40 ราย)
2. มผช. 3/2546 สาโท (7 ราย)
3. มผช. 31/2546 ไวน์สมุนไพร (12 ราย)
4. มผช. 32/2546 สุรากลั่นชุมชน (46 ราย)
5. มผช. 33/2546 อู (2 ราย)
6. มผช. 34/2546 เมรัย (2 ราย)

มาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนนี้ เป็นมาตรฐานสมัครใจ

ในการยื่นขออนุญาตแสดงเครื่องหมายมาตรฐานกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะดำเนินการ 2 ลักษณะก่อนที่จะออกไปรับรองมาตรฐานฯ คือ

1. ตรวจสอบสถานที่ผลิต เพื่อการควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ (ISO 9000)

2. เก็บตัวอย่างตรวจสอบ เพื่อคุณภาพของผลิตภัณฑ์ว่าเป็นไปตามที่ มอก.กำหนดหรือไม่ (เช่น แรงแอลกอฮอล์ เมทิลแอลกอฮอล์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เพอร์โรไซยาไนด์ เหล็กทองแดง ตะกั่ว สารหนู ฟลูออไรด์ เฟอร์ฟิวรัล เอสเทอร์ แอลดีไฮด์ เอทิลคาร์บานเนต กรดเบนโซอิกหรือเกลือของกรดเบนโซอิก กรดซอร์บิกหรือเกลือของกรดซอร์บิก) โดยหน่วยงานของสำนักมาตรฐานฯจะเป็นผู้ตรวจตัวอย่างเหล่านี้เองทั้งหมด

ในการขอรับใบรับรองแสดงเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน โรงงานผลิตสุราชุมชนต้องมาขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 โดยใบอนุญาตต้องมีอายุอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ยื่นขอการรับรอง พร้อมรายงานผลการทดสอบของกรมสรรพสามิต (เช่น แรงแอลกอฮอล์ เมทิลแอลกอฮอล์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เพอร์โรไซยาไนด์ เหล็กทองแดง ตะกั่ว สารหนู ฟลูออไรด์ เฟอร์ฟิวรัล เอสเทอร์ แอลดีไฮด์ เอทิลคาร์บานเนต กรดเบนโซอิกหรือเกลือของกรดเบนโซอิก กรดซอร์บิกหรือเกลือของกรดซอร์บิก) และสำนักงานมาตรฐานฯจะทำการตรวจสอบเพิ่มเติมในรายการเกี่ยวกับ

คุณลักษณะทางกายภาพ : การทดสอบทางประสาทสัมผัส ความใส/ขุ่น สี กลิ่น รสชาติ คุณภาพโดยรวม (เป็นการให้คะแนน จากผู้ทดสอบ 10 คน ซึ่งเน้นคุณภาพผลิตภัณฑ์) ตรวจสิ่งแปลกปลอม ภาชนะบรรจุ และปริมาตรสุทธิ

สถานที่ผลิต : ถูกสุขลักษณะในการผลิตอาหาร

**กรมโรงงานอุตสาหกรรม** มีหน้าที่กำกับดูแลด้านการผลิต ด้านสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยเป็นหลัก ซึ่งการที่สถานที่ผลิตสุราชุมชนจะจัดเป็นโรงงานได้นั้น สถานที่นั้นต้องใช้เครื่องจักรตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป ทำการ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษาหรือทำลาย สิ่งใด ๆ ตามประเภทหรือชนิดกิจการ

สำหรับโรงงานผลิตสุราทั้งสุรากลั่น และสุราแช่ ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมต้องดูแล ตามประกาศกระทรวงแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ โรงงานประเภทที่ 1 และ 2 คือไม่มีมลภาวะ และมีมลภาวะน้อยมาก และประเภทที่ 3 คือมีมลภาวะ ซึ่งรวมถึงน้ำเสีย โดยโรงงานสุราแช่สร้างมลพิษน้อยกว่าโรงงานสุรากลั่น

**กรมควบคุมมลพิษ** กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ตามพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม กระทรวงฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องสุราชุมชน มีเพียงการให้คำแนะนำแก่ผู้ผลิต โดยโรงงานต้องมีการวัดคุณภาพน้ำที่ปล่อย

ออกมา การจัดการนำกากไปใช้ประโยชน์ และในระยะต่อไปกรมควบคุมมลพิษมีแผนที่จะดำเนินการหาพื้นที่นำร่อง ให้ความรู้ ทำเป็นศูนย์เรียนรู้เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

**คณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข** มีหน้าที่กำกับดูแลการผลิตอาหารและยา ปัจจุบันดำเนินการตามพ.ร.บ.สุรา โดยการตรวจติดตามฉลากคำเตือนเป็นหลัก

**สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์** ทำงานตามพ.ร.บ. ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เช่น การควบคุมการโฆษณา สถานที่ห้ามจำหน่าย ห้ามดื่ม ห้ามขายให้เยาวชน ฉลากคำเตือน รวมทั้งการห้ามจำหน่ายในระยะ 300 เมตรสถานศึกษา ซึ่งกำลังจะออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

**กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์** มีหน้าที่ 4 ภารกิจคือ ภารกิจที่ 1 ดูแลเรื่องความปลอดภัยของคน ในช่วงที่เริ่มมีการผลิตสินค้า OTOP กรมวิทยาศาสตร์ฯ ได้รับมอบหมายให้ช่วยสรรพสามิตตรวจสอบสุราชุมชน แต่ตอนนี้ภาระงานด้านนี้น้อยลงแล้ว ภารกิจที่ 2 เรื่องการผลิตสุราชุมชน โดยการตรวจการผสมยาหรือสารพิษลงไป ตามความเชื่อของชุมชน ภารกิจที่ 3 ดูแลเครื่องตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ในลมหายใจ และการตรวจแอลกอฮอล์ในเลือดคน และภารกิจที่ 4 ดูแลห้องปฏิบัติการตรวจพิสูจน์ และรับรองตามมาตรฐานสากล

### บทบาทภาคประชาชนในการดำเนินงานแก้ปัญหาสุรากลั่นชุมชน

- “พะเยาโมเดล”

ในการเฝ้าระวังสถานการณ์การจำหน่าย ผลิตสุรากลั่นชุมชน และสุราปนเปื้อนในลักษณะที่ไม่เสียภาษี ในพื้นที่ 10 ตำบลของ 4 อำเภอของจังหวัดพะเยา ซึ่งได้แก่ 1) ตำบลน้ำแวนและฝายกวาง อำเภอเชียงคำ 2) ตำบลเชียงม่วนและสระ อำเภอเชียงม่วน 3) ตำบลเจริญราษฎร์ ป่าแฝก แม่สุก อำเภอแม่ใจ และ 4) ตำบลแม่กา แม่ณาเรือและแม่ปืม อำเภอเมือง ในปี 2557<sup>14</sup> พบว่า ทุกตำบลมีโรงกลั่นสุราชุมชน ความแรงของสุราที่กลั่นได้คือ 35 และ 40 ดีกรี ในปี 2557 จำนวนโรงกลั่นสุราชุมชนที่มีการขอต่อใบอนุญาตในการกลั่นสุรา มีเพียง 57 แห่ง ซึ่งลดลงจากปี 2556 ที่มีการขออนุญาตถึง 63 แห่ง<sup>15</sup> เหตุผลส่วนหนึ่งที่โรงงานไม่ต่อใบอนุญาตเนื่องจากเจ้าของโรงงานได้เปลี่ยนจากการเป็นผู้ผลิตมาเป็นพ่อค้าคนกลาง ด้วยการนำสุราเถื่อนจากต่างพื้นที่เข้ามาจำหน่ายต่อทั้งในพื้นที่และลักลอบส่งไปขายยังจังหวัดใกล้เคียง โรงงานบาง

<sup>14</sup> กนิษฐา ไทยกกล้า 2557. เฝ้าระวังสถานการณ์การผลิตจำหน่าย และการดื่มสุราพื้นที่จังหวัดพะเยา. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<sup>15</sup> ข้อมูลจากสำนักงานสรรพสามิตจังหวัดพะเยาปี 2557

แห่งแบกรับต้นทุนค่าอาคารแสดมภ์ที่ปรับสูงขึ้นไม่ไหวจึงไม่ต่อใบอนุญาต นอกจากนี้ผู้ประกอบการโรงกลั่นมีอายุมากและมีโรคประจำตัวประกอบกับลูกหลานไม่สานต่อธุรกิจจำเป็นต้องหยุดกิจการ การจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) การจำหน่ายทั้งที่มีการติดอาคารแสดมภ์และไม่มีการติดอาคารแสดมภ์ ซึ่งเป็นรูปแบบที่นิยมกันมาก และ 2. การจำหน่ายแบบไม่มีการติดอาคารแสดมภ์ หรือ เหล้าเถื่อนเพียงอย่างเดียว<sup>14</sup>

จากการเผยแพร่รายงานสถานการณ์การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รายจังหวัด พ.ศ. 2554<sup>3</sup> ที่ระบุว่าจังหวัดพะเยาเป็นจังหวัดที่มีประชากรดื่มสุรามากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ เป็นเหตุให้เกิดการสร้างกระแสดความตื่นตัวในพะเยาอย่างมาก ประกอบกับในปี 2557 มีการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาแผนยุทธศาสตร์และควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของจังหวัดภาคเหนือตอนบนหกจังหวัด ทำให้ทุกภาคส่วนของหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมลดการดื่มสุราในพื้นที่ โดยใช้มาตรการ “พะเยาโมเดล” มีการตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จ.พะเยา ซึ่งได้ดำเนินการ ดังนี้

1. การให้ความรู้ ให้คำแนะนำในการลด ละ เลิก สุรา โดยเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้ความรู้เรื่องผลกระทบของแอลกอฮอล์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แลกเปลี่ยนข้อมูลและหาทางออกร่วมกัน
2. การใช้มาตรการชุมชนที่ให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องปราม เช่น การใช้มาตรการของประชาคมหมู่บ้าน คือต้องมีหนังสือรับรองการประชุมจากหมู่บ้านก่อน จึงจะสามารถตั้งโรงกลั่นสุราชุมชนได้ และสานต่อกิจกรรมการณรงค์ต่างๆ ที่มีอยู่เดิม เช่น งดเหล้าเข้าพรรษา งดเหล้าในงานศพ ให้มีความต่อเนื่องและเกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม รวมทั้งการผลักดันให้เกิดมาตรการในชุมชนเพื่อทำให้สถานที่ราชการ สถานศึกษาและวัดปลอดเหล้าอย่างแท้จริง และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

โดยมีเป้าหมายลดระดับการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชนจังหวัดพะเยา โดย 1) การสร้างค่านิยมใหม่ 2) การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ 3) มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

ผลจากการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในพื้นที่ที่มีการดำเนินกิจกรรม ซึ่งแตกต่างไปจากพื้นที่ที่ไม่มีกิจกรรมและรณรงค์ ในด้านต่างๆ ได้แก่

- มีการทำงานเป็นทีม ชุมชนตื่นตัวในการแก้ไขปัญหา เกิดมาตรการทางสังคมโดยชุมชน (กฎหมายชาวบ้าน)
- มีผู้นำต้นแบบเลิกเหล้า มีบุคคลต้นแบบเลิกเหล้า

- มีการปฏิบัติตามมาตรการหรือข้อกำหนดต่างๆ อย่างเข้มข้นและเข้มงวดมากขึ้น เช่นการห้ามจำหน่ายสุราแก่ผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี การห้ามจำหน่ายสุราในเวลาที่ห้ามตามกฎหมาย การบังคับให้ผู้จำหน่ายสุรากลั่นชุมชนต้องติดอากรแสตมป์ และการห้ามดื่มสุราในวัดสถานศึกษาและสถานที่ราชการอย่างเด็ดขาด (ซึ่งแต่เดิมมีการปฏิบัติอยู่แล้วแต่ก็มีการปล่อยปะละเลยบ้างในบางกรณีเทศกาลงานสำคัญ) มีการนำบทเรียนที่ได้จากประชาชนตั้งแต่ช่วงปี 2556 ไปใช้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ดังเห็นได้จากมาตรการงานศพปลอดเหล้า/งดเหล้างานศพที่นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง (อีกครั้ง) มีการทำบันทึกความร่วมมือไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (MOU) ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดแข็งสำคัญอีกข้อหนึ่งในการนำไปปฏิบัติในระดับชุมชน และเน้นการทำงานเชิงรุกที่รวดเร็ว ซึ่งเห็นได้จากการประสานและดำเนินการอย่างรวดเร็วจากหลายภาคส่วนในโครงการพิเศษที่เพิ่มเติมเข้ามา เช่นกรณีการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดสุราเรื้อรัง: ตำบลแม่ปืม อำเภอเมือง เป็นต้น<sup>14</sup>
- จำนวนโรงกลั่นสุรากลั่นชุมชนในจังหวัดพะเยาลดลง จากปี 2547 มี 270 โรง ปี 2556 มี 235 โรง ปี 2557 มี 221 โรง แบ่งเป็นสุรากลั่นชุมชน 217 แห่ง สุราแช่ 4 แห่ง ปี 2558 มี 200 โรง และเสียงสะท้อนจากประชาชนทั้ง 9 อำเภอต้องการให้ยุบโรงกลั่นสุรากลั่นชุมชน

จากผลการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพ.ร.บ.สุรา ในจังหวัดพะเยา ในรอบ 3 เดือน (เมษายน-มิถุนายน 2558) ของสถานีตำรวจภูธรเมืองพะเยา รายงานว่ามีคดีตาม พ.ร.บ. สุรา 106 ราย เสียค่าปรับ 225,100 บาท โรงกลั่นสุรากลั่นชุมชนทั้ง 9 อำเภอ มีจำนวน 232 โรง ประชาชนสามารถเข้าถึงโรงงานกลั่นสุราได้ง่ายเนื่องจากการที่ทำให้สุราเถื่อนถูกกฎหมาย

### สรุปสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชน

1. การผลิตแบบปนเปื้อนสารอันตรายต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาอันตรายต่อสุขภาพที่เกิดจากสารอันตรายเหล่านั้นเพิ่มเติมขึ้นไปจากอันตรายจากเอธิลแอลกอฮอล์ที่ผู้บริโภครสุราได้รับจากการบริโภคร เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกชนิดอยู่แล้ว
2. อันตรายจากเอธิลแอลกอฮอล์ที่ผู้บริโภครจะได้รับมากยิ่งขึ้น จากกรณีที่สุรากลั่นชุมชนจำหน่ายแบบหลีกเลียงภาษี ด้วยเหตุว่าจะทำให้ผู้บริโภครสามารถดื่มเอธิลแอลกอฮอล์ในปริมาณที่มากเนื่องจากสามารถซื้อได้ในราคาถูกเพราะไม่ต้องเสียภาษี

### ข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดการกับปัญหาสุรากลั่นชุมชน

จากการทบทวนองค์ความรู้จากต่างประเทศถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาสุรานอกระบบภาษี (สุราเถื่อน) และ สุราปนเปื้อน และ จากการวิเคราะห์สถานการณ์การผลิตและจำหน่ายสุราชุมชน และการปนเปื้อนของสุราชุมชน ดังที่ได้บรรยายข้างต้น และข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาสุราชุมชนที่เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายมีดังต่อไปนี้

- 1.เพิ่มความเข้มงวดจริงจังในการตรวจจับการผลิตและจำหน่ายสุราชุมชนที่หลีกเลี่ยงการเสียภาษี (ไม่ติดอากรแสตมป์) โดยเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ กระทรวงมหาดไทย, มาตรการตรวจประเมินภาษีและเก็บภาษีย้อนหลังอย่างจริงจังจะสามารถป้องปรามการหลีกเลี่ยงภาษีได้
- 2.เพิ่มความเข้มงวดจริงจังในการตรวจสอบความปลอดภัยของกระบวนการผลิตสุราชุมชน ไม่ให้มีการปนเปื้อนสารใดๆ ทั้งที่เจตนาและไม่เจตนา โดยเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต
- 3.มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ลงโทษการกระทำผิดซ้ำ บังคับใช้แบบบูรณาการ การคาดโทษผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน)
- 4.กรมสรรพสามิตและกระทรวงมหาดไทยสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายสุราชุมชน เช่น การกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการออกใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตการผลิตและจำหน่ายสุราชุมชน มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนการออกใบอนุญาต
- 5.มีการกำหนดมาตรฐานการเปิดโรงกลั่นที่ชัดเจน สถานที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีการตรวจสอบบังคับใช้อย่างจริงจัง
- 6.เพิ่มต้นทุนการผลิตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสุราเถื่อนชุมชน เช่น การเก็บภาษีวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตให้สูง ตลอดจนกระบวนการผลิตที่ไม่ได้มาตรฐาน (ขาดความรู้ ความเข้าใจ การตรวจสอบ บังคับใช้)
- 7.กรมสรรพสามิต, กระทรวงการคลัง ร่วมกับมหาวิทยาลัย จัดให้มีการสุ่มตรวจการผลิตและจำหน่ายสุราชุมชนอย่างเป็นระบบ ทั้งในมิติการผลิตและจำหน่ายสุราชุมชนโดยการหลีกเลี่ยงภาษี และการผลิตแบบปนเปื้อน โดยนำข้อมูลที่ได้มาส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการลงโทษตามที่กำหนดไว้ต่อไป และ นำข้อมูลที่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อกระตุ้นให้เกิดมาตรการทางสังคมต่อผู้กระทำผิดต่อไป

8. รัฐอาจถึงเวลาทบทวนนโยบายการสนับสนุนการผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชน โดยการกำหนดให้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิตสุรากลั่นชุมชนให้สูงมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หรือไม่ออกใบอนุญาตให้ใหม่ ด้วยว่าโรงงานผลิตสุรากลั่นชุมชน คือ แหล่งจำหน่ายสุราเถื่อน และข้อมูลเชิงประจักษ์บ่งชี้ว่าภูมิภาคที่มีจำนวนจังหวัดที่มีการผลิตและจำหน่ายสุราชุมชนมากเป็นภูมิภาคที่มีจำนวนจังหวัดที่มีสัดส่วนการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชนในระดับที่สูงในจำนวนที่มากกว่า

9. รวบรวมข้อมูลเผยแพร่ให้ผู้ผลิตผู้จำหน่ายทราบถึงระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง