



วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2566

**การกระจายอำนาจภายใต้การบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับใน
นโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น¹**

**Decentralization under the Enforcement of Laws
and Regulations in National and Local Alcohol
Control Policies**

วสันต์ ปวนป็นวงศ์

Wasan Pounpunwong

สาขารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Political Science Program, Faculty of Social Sciences and Local
Development, Pibulsongkram University

Email: reddevil_small@hotmail.com

Received: Mar 17, 2022

Revised: Feb 10, 2023

Accepted: Mar 01, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อวิเคราะห์ถึงการกระจายอำนาจและการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ 2) ภาคประชาชน และ 3) ภาคธุรกิจ ผลการวิจัยแบ่ง

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง บทบาทและความสัมพันธ์ของพลวัตระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้วาทกรรมนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยได้รับทุนสนับสนุนจากศูนย์วิจัยปัญหาสุรา (ศวส.) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



ออกเป็น 3 ประเด็น คือ 1) กฎหมายและข้อบังคับด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จากระดับชาติถึงท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด ดำเนินการภายใต้ฐานคิดการควบคุมและสั่งการจากอำนาจรัฐผ่านตัวเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ ทั้งนี้ มีสัดส่วนของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายภาคประชาชนถูกลดทอนโดยอำนาจรัฐผ่านการจัดคณะทำงานผ่านตำแหน่งข้าราชการที่เกี่ยวข้อง 2) การทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลางของรัฐในด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สะท้อนภาพลักษณะของการสั่งการและลักษณะของการขอความร่วมมือ และ 3) หลักการกระจายอำนาจประเด็นกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กล่าวคือ ควรกระจายอำนาจและลดบทบาทการรวมศูนย์ในเชิงนโยบายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้กระทำการในประเด็นเรื่องแอลกอฮอล์อย่างอิสระ

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การบังคับใช้กฎหมาย นโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

Abstract

This research aims to analyze decentralization, the enforcement of laws, and the regulations on national and local alcohol control policies. A qualitative research approach consisting of documentary research and in-depth interviews was employed for data collection. The informants were divided into three groups: 1) government officials; 2) public sectors; and 3) commercial sectors. The findings were divided into three issues. 1) The laws and regulations on alcohol control from the national level to the local level are currently the National Alcohol Policy Committee, the Alcohol Control



Committee, and the Provincial Alcoholic Beverage Control Committee. These three boards are mainly operating under the framework of control and orders from the state through government officials. Nonetheless, the proportion of participation of public network parties was reduced by state power through the establishment of working groups through the positions of relevant government officials. 2) The collaboration between localities and central government agencies in the area of alcohol control reflected the nature of orders and requests for cooperation. 3) In accordance with the principle of decentralization on legal and policy issues related to alcoholic beverages, decentralization should be implemented in order to diminish the centralized function of policies. In addition, local communities should be permitted to act independently on alcohol-related matters.

Keywords: Decentralization, Alcoholic Beverages, Enforcement of Laws, Alcohol Control Policies

1. บทนำ

บทความวิจัยฉบับนี้ มุ่งนำเสนอประเด็นการกระจายอำนาจภายใต้ การบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เนื่องจากที่ผ่านมากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถือว่าเป็นชุดความคิดอย่างหนึ่งของรัฐที่ถ่ายทอดออกมาเป็นรูปธรรมผ่านการกำหนด บังคับใช้ และณรงค์ ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยเรียกว่าเป็นวาทกรรมอย่างหนึ่งซึ่งแฝงด้วยการปฏิบัติการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น ดังนั้น ชุดความคิดของรัฐหรือวาทกรรมนี้ที่ประกอบสร้างขึ้นมากเพื่อกำกับ ควบคุม ประเด็นเรื่องเครื่องดื่ม



แอลกอฮอล์ส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม อาทิ หน่วยงานของรัฐ ภาครัฐกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรศาสนา เป็นต้น

พระราชบัญญัติเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ. 2008 ถูกตราขึ้นภายใต้เจตนารมณ์ในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจอันมีมูลเหตุมาจากโทษและพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตลอดจนการป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา กฎหมายนี้แบ่งออกเป็น 7 หมวด 45 มาตรา โดยมีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการหลักได้แก่ การจำกัดการเข้าถึงเครื่อง ดื่มแอลกอฮอล์ทางกายภาพ การจำกัดและควบคุมโฆษณาและการส่งเสริมการตลาดของเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ และการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และมีพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ปี ค.ศ. 2017 เป็นกฎหมายหลักสำหรับมาตรการทางภาษีและราคา และระบบใบอนุญาตในการค้าสุรา รวมทั้งมีพระราชบัญญัติจราจรทางบก ปี ค.ศ. 1979 เป็นกฎหมายหลักสำหรับการควบคุม พฤติกรรมการดื่มขณะขับขี่ และยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติ ปี ค.ศ. 2011-2019 เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการในภาพรวมของการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ. 2008 ก็ได้มีการออกอนุบัญญัติต่าง ๆ เพิ่มเติมในแต่ละมาตรารวมถึงนโยบายอื่น ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศมีความเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อย ๆ (Department of Disease Control of Thailand, 2008)

จากประเด็นข้างต้นจะเห็นว่าภายใต้พระราชบัญญัติเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ. 2008 เต็มไปด้วยประกาศและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมากมายที่ยึดโยงข้องเกี่ยวกับประเด็นเรื่องเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และที่สำคัญประกาศและข้อบังคับดังกล่าวถูกใช้และปฏิบัติการอย่างแยกส่วนโดยมีกระทรวง



และหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานเข้ามาดูแลควบคุมและสั่งการซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยชี้ให้เห็นถึงปัญหาจากโครงสร้างของการปฏิบัติการซึ่งผลของการนำไปใช้ส่งผลต่อความสำเร็จของกฎหมายและนโยบายเพียงบางส่วนหากมองในมุมมองของการขับเคลื่อนประเด็นปัญหาของภาคประชาชน จากการสังเคราะห์จากข้อมูลทั้งภาครัฐและประชาชนชี้ให้เห็นว่าประกาศและข้อบังคับที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยหลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ วาทกรรมหรือชุดความคิดหนึ่งที่จัดขึ้นมาแก้ไข ควบคุม สั่งการ ให้ตัวแสดงทั้งภาครัฐประชาชน และเอกชน การดำเนินการทำตามตามกรอบคิดที่อยู่ในเนื้อหารายละเอียดของวาทกรรมนั้น ท้ายสุดนี้ นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังคงทำหน้าที่ในฐานะเป็นแนวทางปฏิบัติที่รัฐคาดหวังว่าจะควบคุม สั่งการ และแก้ไขในปริมาณผลของเครื่องตีเมล็ดแอลกอฮอล์ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในทุก ๆ มิติ แต่ในมุมมองประชาชนมองว่านโยบายและกฎหมายที่เป็นวาทกรรมนี้เป็นเพียงสิ่งที่รัฐประกอบสร้างขึ้นเพราะยังคงมีเหตุปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมายที่รัฐควรให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องเครื่องตีเมล็ดแอลกอฮอล์มากกว่าที่จะให้ความสำคัญผ่านการสั่งการและควบคุมในเชิงกฎหมายและนโยบายเท่านั้น (Pounpunwong, 2021)

บทความวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นการกระจายอำนาจและการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับ ในนโยบายการควบคุมเครื่องตีเมล็ดแอลกอฮอล์ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งเสียงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องสะท้อนอย่างมีนัยยะสำคัญ

2. วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์การกระจายอำนาจและการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับ ในนโยบายการควบคุมเครื่องตีเมล็ดแอลกอฮอล์ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น



3. วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และนำรูปแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) รวมถึงการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) งานวิจัยฉบับนี้ได้รับการรับรองคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม เลขที่ PSRU-EC 2021/027 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2564 ประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้

ผู้ให้ข้อมูล แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. **กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ** จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ผู้อำนวยการสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดพิษณุโลก 2. **กลุ่มภาคประชาชน** ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า ภาคเหนือตอนบน ผู้อำนวยการสำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า ภาคเหนือตอนล่าง และตัวแทนในการขับเคลื่อนคราฟต์เบียร์ จำนวน 1 คน และ 3. **กลุ่มภาคธุรกิจ** ได้แก่ ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจจำหน่ายสุรา 2 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 7 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ออกแบบแนวคำถามการสัมภาษณ์ (Interview form) ตามประเด็นที่ศึกษาโดยจำแนกออกเป็นแนวคำถามการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง แนวคำถามการสัมภาษณ์ ภาคประชาชน แนวคำถามการสัมภาษณ์ เครือข่ายธุรกิจที่เกี่ยวกับแอลกอฮอล์

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้ 1.สร้างเครื่องมือการวิจัยจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยออกแบบเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง 2.กำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกำหนดบุคคลที่ต้องมีการจะสัมภาษณ์ จัดทำหนังสือขออนุญาตสัมภาษณ์หน่วยงานโดยทำหนังสืออย่างเป็นทางการ หรืออาจติดต่อประสานทางโทรศัพท์เพื่อชี้แจงและขออนัดหมายสัมภาษณ์ 3.เก็บรวบรวมข้อมูลจากเครื่องมือวิจัยโดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 4.ประมวลผลจากข้อมูลที่ได้จากการ



สัมภาษณ์ ทั้งนี้ รวมถึงกระบวนการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสาร และ 5.วิเคราะห์ผลการวิจัย เขียนรายงานวิจัย และเผยแพร่ผลงานวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์เนื้อหาหาข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาตรวจสอบร่วมกันเพื่อที่จะจัดหมวดหมู่ข้อมูลและคัดเลือกข้อมูลที่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยไปวิเคราะห์ จากนั้นนำสู่การนำเสนอข้อมูลเชิงการพรรณนา

4. แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในประเด็นเรื่อง การกระจายอำนาจและการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ทำการสรุปเพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงขององค์ความรู้และพรมแดนความรู้ในงานวิจัยเพื่อให้เกิดการถกเถียงและต่อยอดองค์ความรู้ใน 2 ประเด็น ดังนี้

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายรัฐเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การนำแนวคิดนี้มาอธิบายเพื่อชี้ให้เห็นว่ารัฐมีการใช้อำนาจอย่างเข้มข้นในการควบคุมประเด็นเรื่องเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในทุก ๆ มิติ คือ สำหรับประเทศไทยมีพระราชบัญญัติเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ. 2008 เป็นกฎหมายหลักในการดำเนินมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และแผนยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติ ปี ค.ศ. 2011-2019 เป็นแผนแม่บทในการวางนโยบายจัดการปัญหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศ โดยแผนยุทธศาสตร์นโยบายนี้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์โลกในการจัดการปัญหาการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อีกทั้งมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด ขึ้นมาเป็นกลไกในการจัดการปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในขณะที่ศูนย์ศึกษาปัญหาสุราชี้ให้เห็นว่าการออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น กล่าวคือ ภายใต้ยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติมาตรการ



ของนโยบายแอลกอฮอล์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการควบคุมปัญหาจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประกอบไปด้วยหลายมาตรการ ทั้งการจำกัดอายุผู้ซื้อ การที่รัฐเป็นเจ้าของร้านขายสุราปลีก การจำกัดเวลาในการขาย การจำกัดความหนาแน่นของจุดขาย ระบบภาษีสุรา การสุ่มตรวจระดับแอลกอฮอล์ในลมหายใจของผู้ขับขี่ การคัดกรองผู้มีความเสี่ยงเบื้องต้น ฯลฯ ซึ่งแต่ละมาตรการจะมีประสิทธิผลตั้งแต่ระยะสั้นไปจนถึงระยะยาวแตกต่างกัน รวมถึงควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในมิติที่แตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยมาตรการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ได้แก่ มาตรการทางภาษีและราคา การจำกัดการเข้าถึงเครื่องดื่ม การควบคุมหรือห้ามการโฆษณา และการควบคุมพฤติกรรมซ้ำซึ่งขณะมีมาอย่างจริงจัง (National Health Assembly, 2010) จากแนวคิดด้วยเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายรัฐเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สะท้อนเห็นว่าธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสุราและการดื่มแอลกอฮอล์ไม่ได้ลอยตัวอยู่อย่างอิสระแต่ในทางปฏิบัติจะเห็นว่าถูกกำกับและความคุมภายใต้อำนาจของรัฐและขณะเดียวกันในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบายแต่มีบทบาทในฐานะผู้รับนโยบายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้งานวิจัยฉบับนี้ต้องการแสวงหาองค์ความรู้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จนนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อลดปัญหาของการทำงานที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจในนโยบายนี้

4.2 ปัญหาและข้อจำกัดของนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของรัฐ โดยความท้าทายในการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การขาดกฎหมายหรือนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการเข้าถึงในบางประเด็น และการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินมาตรการที่มีอยู่ (Boonkerd, 2010) ทั้งนี้ ปัญหาและข้อจำกัดทางนโยบายของการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของรัฐ สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้ 1.ระบบใบอนุญาตขายสุราของไทยยังไม่ได้เป็นไปเพื่อ



ควบคุมการบริโภคและผลกระทบจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ยังไม่มีกำหนดเงื่อนไขและมาตรฐานของผู้ประกอบการและมาตรฐานการจำหน่ายของจุดจำหน่าย ตลอดจนข้อกำหนดและบทบาทความรับผิดชอบของผู้ขายต่อการดื่ม

2. เมื่อเปรียบเทียบความหนาแน่นของจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยมีความหนาแน่นของจุดจำหน่ายมากกว่าประเทศอื่น ๆ อย่างมาก จากการศึกษานโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ระหว่างประเทศ (International Alcohol Control (IAC) Study) ได้รายงานสถานการณ์ความหนาแน่นของจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศต่าง ๆ ไว้ ซึ่งพบว่า ประเทศไทยมีจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อประชากรมากที่สุดถึง 11.3 จุดจำหน่ายต่อประชากรหนึ่งพันคน ดังนั้น ควรมีมาตรการควบคุมจำนวนหรือความหนาแน่นของจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย ซึ่งจากหลักฐานและข้อมูลเชิงวิชาการพบว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนหรือความหนาแน่นของจุดจำหน่ายมีความสัมพันธ์กับการบริโภคและปัญหาจากแอลกอฮอล์

3. ในปัจจุบันมีรูปแบบการขายแบบใหม่และซับซ้อนหลายรูปแบบที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมชัดเจน เช่น การควบคุมการขายออนไลน์ และการส่งผ่านระบบเดลิเวอรี่ ซึ่งเป็นช่องทางการขายที่ไม่มีข้อจำกัดด้าน วัน เวลา สถานที่ รวมทั้งการตรวจสอบอายุของผู้ซื้อและมีความเสี่ยงสูงทำให้เด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ง่ายมากขึ้น

4. กฎหมายกำหนดพื้นที่ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (zoning policy) หลายฉบับมีความยากในการบังคับใช้ และยังมีไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ และ 5. การแยกส่วนการทำงานระหว่างระบบการให้อนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Premarketing control) และระบบกำกับควบคุมจุดจำหน่ายที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว (Post-marketing control) กล่าวคือ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับควบคุมระบบใบอนุญาตและการให้ใบอนุญาตผลิตและจำหน่ายแก่ผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ปี ค.ศ. 2017



ในขณะที่กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในการกำกับควบคุมเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการขายและการดื่มแอลกอฮอล์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551 ซึ่งที่ผ่านมายังไม่มีการบูรณาการเป้าหมายและแนวทางการทำงานร่วมกันและไม่ได้พิจารณามิติในการลดผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ผ่านกลไกการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชนร่วมด้วย (Assanangkornchai & Waleewong, 2020, pp. 29-31)

สรุป จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเด็นของนโยบายรัฐเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และปัญหาและข้อจำกัดของนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของรัฐ พบว่า การทำงานของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแอลกอฮอล์ของรัฐ มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจโดยในเชิงปฏิบัติการแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติรัฐเองไม่ได้มีความเป็นองค์รวมแต่รัฐจะมีหน่วยงานต่าง ๆ ในการนำนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแอลกอฮอล์ไปปฏิบัติซึ่งเท่ากับว่าในบางครั้งที่การปฏิบัติการเชิงนโยบายย่อมไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การศึกษาในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยมีทรรศนะว่าจะต้องดำรงหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้นโยบายที่เกิดจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่สะท้อนออกมานั้นสามารถใช้ได้ทั้งในพื้นที่ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ การรณรงค์หรือการใช้มาตรการและนโยบายของรัฐในการควบคุมปัญหาเรื่องสุราและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต้องรับฟังข้อเสนอแนะจากภาครัฐภาคประชาชน และเครือข่ายธุรกิจ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าว

5. ผลการศึกษาและการอภิปรายผลการศึกษา

ในส่วนนี้ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นว่ากฎหมายและข้อบังคับด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นมีความสัมพันธ์และสอดคล้องการทำงานกันอย่างไร โดยแบ่งการนำเสนอผลการวิจัย ดังต่อไปนี้



5.1 กฎหมายและข้อบังคับด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จากระดับชาติถึงท้องถิ่น

นโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทย ปรากฏภายใต้กฎหมายหลัก 3 ฉบับหลัก ๆ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ. 2008 ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีเนื้อหา ครอบคลุมมาตรการหลัก คือ การเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทางกายภาพ การจำกัดและควบคุม โฆษณาและการส่งเสริมการตลาดของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยต่อมาได้มีการออกอนุบัญญัติย่อยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง 2) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ปี ค.ศ. 2017 ของกระทรวงการคลัง เป็นกฎหมายหลักสำหรับ มาตรการทางภาษีและราคา และระบบใบอนุญาตในการค้าสุรา และ 3) พระราชบัญญัติจราจรทางบก ค.ศ. 1979 ของกระทรวงมหาดไทย เป็นกฎหมายหลักสำหรับการควบคุมพฤติกรรมขับขี่ยานพาหนะหลังดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ.2008 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากการบริโภคเครื่องดื่มของประชาชน เช่น ปัญหาสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุ อาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่องสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ข้อห้ามเกี่ยวกับการขาย การบริโภค การโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ บทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืน ตลอดจนผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 45 มาตรา แบ่งเป็น 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1 คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ (มาตรา 5-9) หมวด 2



คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (มาตรา 10-23) หมวด 3 สำนักงาน
คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (มาตรา 24-25) หมวด 4 การควบคุม
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (มาตรา 26-32) หมวด 5 การบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพ
ผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (มาตรา 33) หมวด 6 พนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 34-37)
หมวด 7 บทกำหนดโทษ (มาตรา 38-45) (Phitsanulok city branch area excise
office Phitsanulok, Interview, June 10, 2022)

วรพชร จันทร์ขันธ์ (Chankhantee, 2016, p. 45) ได้ศึกษาโครงสร้าง
การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
ปี ค.ศ.2008 โดยชี้ว่าโครงสร้างหลักในการบังคับใช้กฎหมายประกอบไปด้วย
คณะกรรมการ ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการในระดับ
นโยบาย (คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ) คณะกรรมการ
ควบคุมระดับชาติ (คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์) และ
คณะกรรมการควบคุมระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานคร และพนักงานเจ้าหน้าที่
ผู้บังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ
ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็น
ประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็น รองประธานกรรมการ
คนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนา
สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ
ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเลขานุการ และอธิบดีและผู้อำนวยการสำนักงาน
เศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (THE STANDARD TEAM, 2020)

สำหรับคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวง



สาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สาม 3. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้จัดการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ 4. ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนสามคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือก จากองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์มิใช่เป็นการแสวงหากำไร และดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับด้านการสนับสนุนและรณรงค์ให้มีการลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชนหรือสตรีด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีผู้แทนองค์กรเอกชนในแต่ละด้านไม่เกินหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และ 5. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการแพทย์จิตวิทยาหรือการสาธารณสุข ด้านสังคมสงเคราะห์สังคมศาสตร์เศรษฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์ด้านการศึกษา การศาสนาหรือวัฒนธรรม โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านไม่เกินหนึ่งคน อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ อธิบดีกรมสรรพสามิตเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (National Health Assembly, 2010)

ส่วนคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด สรรพสามิตพื้นที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหนึ่งคน หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหนึ่งคน ประชาสัมพันธ์จังหวัด



พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่รับผิดชอบในเขตจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจังหวัดละไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านสังคมสงเคราะห์ การแพทย์ จิตวิทยา และกฎหมายด้านละหนึ่งคน นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัดจะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (National Health Assembly, 2010)

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมียุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติ ปี ค.ศ. 2011-2019 ซึ่งผ่านการรับรองจากกระบวนการสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และได้รับความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินการในภาพรวมของการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศ โดยประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลักในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ระดับชาติ 5 ด้าน ประกอบด้วย 1. การควบคุมการเข้าถึงทางเศรษฐศาสตร์และทางกายภาพ (Price and Availability) 2. การปรับเปลี่ยนค่านิยมและแรงสนับสนุนในการดื่ม (Attitude) 3. การลดอันตรายจากการบริโภค (Risk reduction) 4. การจัดการปัญหาแอลกอฮอล์ในระดับพื้นที่ (Alcohol policy at every Settings) 5. การพัฒนากลไกการจัดการและสนับสนุนที่เข้มแข็ง (Support) (National Health Assembly, 2010)

จากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเป็นรูปแบบของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมีคณะกรรมการรวม 79 คณะ คือ คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ 1 คณะ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ 1 คณะ และคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กรุงเทพมหานคร/จังหวัดอีก 77 คณะ ทำให้ขาดเอกภาพและ



ประสิทธิภาพในการปฏิบัติ โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบาย เครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ที่มีผู้แทนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้จากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เช่น หน่วยงานสรรพสามิตซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ในการควบคุม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กล่าวคือ ในสถานการณ์ความเป็นจริงสังคมไทยต้องยอมรับ ว่าภาษีจากการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถือว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐ นอกจากนี้ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัดมีการประชุม ค่อนข้างน้อย เนื่องจากคณะกรรมการมีองค์ประกอบจากหลายหน่วยงานซึ่ง มีภารกิจประจำค่อนข้างมาก ประกอบกับแต่ละหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับ การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การ ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ย่อมไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการมอบบทบาทในเรื่อง การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในจังหวัดให้แก่คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์จังหวัดจึงไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ (Chandaeng, 2008)

ผู้วิจัยเห็นว่าสัดส่วนของคณะกรรมการทั้ง 3 ชุด อันได้แก่ คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ คณะกรรมการควบคุม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด มีข้อบกพร่องอยู่มาก เนื่องจากฐานคิดการควบคุมและสั่งการจากอำนาจรัฐผ่านตัว เจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญถึงแม้จะมีเอกชนเข้ามีส่วนร่วมบ้าง แต่คณะกรรมการ ไม่สามารถสร้างการต่อรองอย่างมีนัยสำคัญได้ และที่บกพร่องไปกว่านั้นก็คือ คณะทำงานทั้งสามชุดนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนอย่างที่ควรจะเป็น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายภาคประชาชน ถูกลดทอนโดยอำนาจรัฐผ่านการจัดคณะทำงานผ่านตำแหน่งข้าราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติการภาคีเครือข่ายที่ทำงานด้านเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กลับมีบทบาท มากกว่า สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการบรรลุปริสิทธิภาพของวัตถุประสงค์ของ การกำหนดนโยบายนี้แต่เกิดความเสื่อมด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติการ



จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า ภาคเหนือตอนบน พบว่า การกำหนดกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการในการทำงานตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น พบว่ามีสัดส่วนของภาคประชาชนค่อนข้างที่จะน้อย ดังนั้นจึงควรส่งเสริมหรือเพิ่มจำนวนที่นั่งในคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ระดับชาติและระดับจังหวัดให้มีภาคประชาชนมากขึ้น (Director of the Northern Upper Region Office of Alcohol Control Network, Interview, July 15, 2022)

จากการพิจารณาสัดส่วนคณะกรรมการในการทำงานการกำหนดกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น พบว่ามีสัดส่วนของภาคประชาชนค่อนข้างน้อย ดังนั้นจึงควรส่งเสริมหรือเพิ่มจำนวนที่นั่งในคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ระดับชาติและระดับจังหวัดให้มีภาคประชาชนมากขึ้น (Director of the Northern Upper Region Office of Alcohol Control Network, Interview, July 15, 2022)

ในมุมมองของการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า ภาคเหนือตอนล่างให้ข้อมูลเกี่ยวกับมุมมองของเอกชน พบว่าตัวแทนของผู้ประกอบการในการผลิตและการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้มีการเข้าไปร่วมพูดคุยกับคณะกรรมการหลายคณะ ทั้งในด้านสังคมและอุตสาหกรรม แต่ว่าเป็นการเข้าร่วมพูดคุยให้ความคิดเห็นเท่านั้น ไม่ได้เกิดการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การแก้กฎหมายหรือการผลักดันให้เกิดนโยบายแต่อย่างใด (Director of the Northern Lower Region Office of Alcohol Control Network, Interview, June 10, 2022)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาคประชาชนในการขับเคลื่อนคราฟต์เบียร์ พบว่ามีการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประจำจังหวัดในบางจังหวัด เพื่อกำหนดนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในจังหวัดนั้นด้วย แต่ในพื้นที่ที่มีอิทธิพลของผู้ประกอบการรายใหญ่ ก็มักจะไม่ได้



รับเชิญเข้าเป็นคณะกรรมการดังกล่าว (Representatives of the Public in Driving Craft Beer, Interview, June 10, 2022)

ฉะนั้น ในประเด็นเรื่องกฎหมาย ขอบังคับ และนโยบายด้านการควบคุม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีการจัดตั้งคณะทำงานตั้งแต่ระดับชาติจนถึงในระดับท้องถิ่นยังคงจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้าไปมีบทบาทอย่างจริงจังในทุก ๆ ทั้งกระบวนการในการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการแก้ไขกฎหมาย ทั้งหมดนี้เพื่อจะชี้ให้เห็นว่ากฎหมาย ขอบังคับหรือนโยบายที่เกิดขึ้นควรที่จะครอบคลุมถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึงโดยปราศจากการรวมศูนย์อำนาจไว้เพียงที่รัฐอย่างเดียว

จากสาระสำคัญข้างต้นของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทำให้เห็นภาพว่าการออกกฎหมายจนถึงกระบวนการในการนำไปปฏิบัติจะเริ่มต้นจากส่วนของระดับชาติและมีการสั่งการลงมายังส่วนภูมิภาคโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับมอบนโยบายไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองการสนองต่อนโยบายระดับชาติยังคงเป็นไปในลักษณะที่รับคำสั่งและยึดถือแนวทางภายใต้ยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติ ปี ค.ศ. 2011-2019 และพระราชบัญญัติควบคุม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ค.ศ. 2008

สำหรับภาคประชาชน ผู้อำนวยการสำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า ภาคเหนือตอนล่างมีความเห็นว่าการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่าน มาหน่วยงานท้องถิ่นก็มีการทำงานโครงสร้างและเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีการส่งต่อกันมาจากส่วนกลาง เช่น การที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดได้กำชับให้หน่วยงานราชการห้ามให้มีการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ใน หน่วยงาน ทั้งนี้ในประเด็น สำหรับภาคประชาชนภายใต้การทำงานร่วมกับ หน่วยงานท้องถิ่นก็ได้มีการตั้งงบประมาณในเรื่องของการรณรงค์ดื่มเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ในช่วงเทศกาลต่าง ๆ ด้วยและหน่วยงานอื่น ๆ ก็ได้ให้ความร่วมมือ



เป็นอย่างดีเช่นเดียวกัน (Director of the Northern Lower Region Office of Alcohol Control Network, Interview, June 10, 2022)

สรุป ประเด็นกฎหมายและข้อบังคับด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จากระดับชาติถึงท้องถิ่น จากการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์ กล่าวคือ โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติยังมีบทบาทที่ยังไม่เข้มงวดเท่าที่ควรหรือเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประจำจังหวัดจะต้องมีการนำแนวทางการปฏิบัติจากคณะกรรมการระดับชาติแต่ค่อนข้างที่จะไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติ หลายจังหวัดเลือกที่จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องขึ้นมาช่วยเหลือการทำงานเช่นคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับด้านเยาวชนและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของคนในสังคม แต่การขับเคลื่อนการทำงานในพื้นที่ก็ยังไม่ได้เต็มที่เพราะเนื่องด้วยข้อจำกัดของงบประมาณที่ได้รับสนับสนุนมาจากส่วนกลางยังมีไม่มากพอกับการทำงานรวมถึงการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในช่วงเริ่มต้นที่ได้มีการออกกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้มีการสนับสนุนงบประมาณหรือสนับสนุนการทำงานอย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างกับปัจจุบัน ในช่วงระยะแรกนับตั้งแต่มีการออกกฎหมายเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจกับประชาชนในที่เกี่ยวข้องและในระยะต่อมาคือการใช้บังคับกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนด ในช่วงระยะเวลาหลังมานี้ได้ใช้วิธีการขอความร่วมมือให้ปฏิบัติตามกฎหมายแทนที่ใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายในบางครั้งได้เกิดข้อครหาว่ามีการเลือกปฏิบัติตรวจแค่ร้านบางร้านร้านเดียวและละเว้นการตรวจในร้านที่คาดว่าจะมีการกระทำความผิด ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ เริ่มหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐมีความจำเป็นต้องบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ แทนการปฏิบัติหน้าที่ที่เพียงหน่วยเดียวเพราะอาจเกิดการตั้งข้อคำถามในการเรียกรับสินบนในกรณีดังกล่าว (Director of the Northern Upper Region



Office of Alcohol Control Network, Interview, July 15, 2022) ท้ายสุดนี้ เห็นได้ชัดว่าปริมาณของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จากระดับชาติจนถึงท้องถิ่นมีปัญหาในตัวเองเนื่องจากการทำงานที่ยึดโยงกับระบบราชการอย่างเข้มข้น ในขณะที่ภาคเอกชนและภาคประชาชนเรียกร้องให้เกิดการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการกำหนดกฎหมาย การบังคับใช้เพื่อให้ประเด็นเรื่องการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุก ๆ กลุ่ม เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายและการบังคับใช้จะทำให้กฎหมายหรือข้อบังคับนั้นมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และสะท้อนถึงประเด็นเรื่องการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างตรงไปตรงมาจากข้อเท็จจริงผ่านการให้ข้อมูลของมีส่วนได้ส่วนเสียในทุก ๆ กลุ่ม แต่อย่างไรนั้นคณะทำงานทั้ง 3 ชุด ข้างต้นยังคงไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปฏิบัติงานในหน้างานจริงอย่างภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ในบริบทนี้ผู้วิจัยไม่ได้กล่าวเกินจริงในกรณีข้อบกพร่องของคณะกรรมการทั้ง 3 ชุด อันได้แก่ คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด ที่มีข้อบกพร่องในการละเลยการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการทำงานดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงกลไกที่เข้าถึงประชาชนในกรณีของการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นี้ภาคประชาชนและเอกชนมีบทบาทสำคัญและเข้าถึงประชาชนมากกว่าการทำงานโดยหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากภาคประชาชนและเอกชนมีความได้เปรียบในเรื่องความใกล้ชิดกับชุมชนและประชาชนทั้งนี้รวมถึงความเข้มข้นเครือข่ายภาคประชาชนที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนประเด็นเรื่องแอลกอฮอล์ทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น (Office of Tourism and Sports Phitsanulok Province, Interview, August 7, 2022)



5.2 การทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ ในด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ในการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลางของรัฐในด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กล่าวคือ นโยบายสำหรับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของรัฐส่วนกลางนั้น มีระบบการดำเนินงานที่มีลักษณะบนลงล่าง (Top-down) กล่าวคือมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไม่เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการโดยลักษณะการดำเนินงานที่เกิดขึ้นมีการใช้เครื่องมือทางอำนาจผ่านระบบของเอกสาร (Document) ไม่ว่าจะเป็น คำสั่ง หนังสือราชการ เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งการส่งต่อข้อมูลมีลักษณะเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่ระดับของนโยบายระดับกระทรวง ระดับกรม และระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการระดับภูมิภาคจนถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเด็นนี้จากการสัมภาษณ์ภาคประชาชนมีความเห็นว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่เข้าใจปัญหาและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในการนำเสนอประเด็นเข้าสู่การออกกฎหมายหรือการออกนโยบายในระดับภูมิภาคและในระดับชาติ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ พบว่า ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก (มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) โดยจะทราบถึงชีวิตความเป็นอยู่ และดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ การบริหารจัดการขยะในชุมชน ในการนี้มีการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลให้แรงผลักดันมีน้ำหนักมากขึ้นในการเข้าพูดคุยในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดกฎหมายและนโยบายในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Representatives of the Public in Driving Craft Beer, Interview, June 10, 2022)



ในขณะเดียวกันการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงาน ส่วนกลางของรัฐในด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ก็มียุ่อย่างในปัจจุบัน แต่ในความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้ทำงานในเครือข่ายด้านการดเหล้ามีความเห็นว่ายังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ กล่าวคือ ในเครือข่ายภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการในลักษณะของการผลักดันให้เกิด ธรรมนูญสุขภาพประจำตำบลโดยได้รับการตอบรับและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยเฉพาะพื้นที่ จังหวัดภาคเหนือตอนบนและภาคเหนือตอนล่างประมาณ 28 ตำบล ธรรมนูญเหล่านี้ได้อธิบายถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้รับจากการข้อเสนอ ของชุมชนจนนำมาสู่ข้อตกลงร่วมกัน เช่น มีการออกกฎการห้ามขายหรือดื่ม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในวันพระหรือเทศกาลต่าง ๆ หรือการห้ามดื่มในสถานที่ต่าง ๆ อาทิ วัดเป็นต้น และทางหน่วยงานท้องถิ่นก็ร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรดเหล้าในฐานะเป็นผู้แทนภาคประชาชนในการเป็นพยานในการตรวจกฎหมายประจำท้องถิ่น เทศบัญญัติในพื้นที่นั้นด้วย (Director of the Northern Lower Region Office of Alcohol Control Network, Interview, June 10, 2022) แต่ในบางกรณี เครือข่ายภาคประชาชนยังคงประสบปัญหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์พบว่า ทางเครือข่ายภาคประชาชน โดยผู้อำนวยการสำนักงานเครือข่ายองค์กรดเหล้า ภาคเหนือตอนบน ได้มีการ เข้าพูดคุยกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บ้าง แต่ไม่ได้เป็นการพูดคุย ในพื้นที่ขยายใหญ่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม แต่เป็นการเข้าพูดคุย ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเป้าหมายเท่านั้น (Director of the Northern Upper Region Office of Alcohol Control Network, Interview, July 15, 2022)

สรุปจากผลการวิจัยในประเด็นเรื่องตัวแบบเครื่องมือการทำงานร่วมกัน ระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลางของรัฐในด้านการควบคุมเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้



1) การทำงานในด้านการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ภายใต้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นถึงตัวแบบการทำงานที่เป็นลักษณะของการสั่งการและการรับคำสั่ง กลไกของการมอบหมายนโยบายอยู่ภายใต้คำสั่งทางราชการที่เป็นลักษณะการบังคับบัญชาแบบบนลงล่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงแต่พร้อมใจกระทำการต่อการสั่งการนั้น ๆ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมในระดับการกำหนดนโยบายหรือการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วยิ่งไปกว่านั้นท้องถิ่นจะต้องแบกรับภาระต่อนโยบายดังกล่าวทั้งด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณเพื่อสนองต่อนโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยส่วนกลาง

2) ตัวแบบการทำงานของท้องถิ่นกับส่วนกลางของนโยบายและกฎหมายในด้านการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์เต็มไปด้วยความเข้มข้นของระบบราชการที่มีขั้นตอนตามที่กล่าวข้างต้น ดังนั้นจึงยากต่อผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นทั้งเรื่องความเข้าใจในตัวนโยบายและการรายงานผล รวมไปถึงการจัดกิจกรรมที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ดังนั้น คำถามที่ตามมาคือเรื่องประสิทธิภาพของการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ มุ่งไปที่ประโยชน์ของประชนหรือตอบสนองระบบการทำงานของราชการ ทั้งนี้ในการดำเนินการภายใต้นโยบายและกฎหมายในด้านการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ภาคประชาชนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าว

3) ประเด็นที่ท้องถิ่นได้การนำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ไปปฏิบัติจากข้อเท็จจริงข้างต้นเป็นไปใน 2 ลักษณะคือ 1.ลักษณะของการสั่งการ 2.ลักษณะของการขอความร่วมมือ ดังนั้นจากความสัมพันธ์นี้ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางจึงต้องอาศัยกลไกของภาคประชาชนเข้าร่วมด้วยในการทำงานเชิงพื้นที่



5.3 ว่าด้วยเรื่องหลักการกระจายอำนาจประเด็นกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยต้องการนำเสนอว่าที่ผ่านมานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยถูกผูกติดเข้ากับการใช้อำนาจของรัฐในรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น ในการปฏิบัติการภายใต้พระราชบัญญัติเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ. 2008 ที่ประกอบไปด้วย 3 ชุดคณะทำงาน ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด จากที่กล่าวมาในหัวข้อข้างต้นผู้วิจัยสะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องของคณะทำงานในประเด็นขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและเอกชนเมื่อเทียบกับคณะทำงานที่มาจากราชการของหน่วยงานภาครัฐ ฉะนั้น ประเด็นนี้จึงถูกตั้งคำถามจากภาคประชาชนในฐานะผู้ขับเคลื่อนประเด็นเรื่องการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับพื้นที่ว่า จะสามารถทำให้การดำเนินงานเกิดการกระจายอำนาจไปยังผู้มีส่วนได้เสียอย่างไรก็ตามหากพินิจถึงข้อจำกัดว่าทำไมประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ภาคประชาชนต้องการเรียกร้องให้เกิดขึ้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ. 2008 เป็นกฎหมายหลักในการดำเนินมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมถึงแผนยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติ ปี ค.ศ. 2011-2019 เป็นแผนแม่บทในการวางนโยบายจัดการปัญหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศ โดยแผนยุทธศาสตร์นโยบายนี้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์โลกในการจัดการปัญหาการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อีกทั้งมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัดขึ้นมาเป็นกลไกในการจัดการปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งส่วนกลางและส่วนพื้นที่



แต่ถึงอย่างไรรันั้น ลักษณะของโครงสร้างของการใช้บังคับใช้กฎหมาย และการบริหารจัดการมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจและส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมถึงสัดส่วนการดำเนินงานยังคงเป็นหน่วยงานราชการที่ส่งตัวแทนทั้งโดยในตำแหน่งและทั้งการแต่งตั้งเข้าไปทำหน้าที่ ทำให้เกิดกลไกการจัดการและแก้ปัญหาที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ซึ่งไม่ได้เกิดจากการคิด การกำหนดทิศทางหรือแนวทางการปฏิบัติที่มาจากเสียงของท้องถิ่นและภาคประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ในสถานการณ์ปัจจุบันเอกชนรายย่อยมีการเรียกร้องให้รัฐกระจายอำนาจในการผลิตเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ (คราฟต์) รวมถึงการโฆษณาและการจัดจำหน่ายเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ โดยตัวของผู้ประกอบการรายย่อยในประเด็นดังกล่าวเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อยนี้ถือว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายการผูกขาดอำนาจรัฐแก่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ ดังนั้น หลักการกระจายอำนาจในความหมายในประเด็นนี้ หมายถึง การเอาอำนาจจากการที่รัฐผูกขาดการผลิตและการจัดจำหน่ายให้แก่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ให้อำนาจนั้นกลายเป็นเรื่องสำหรับผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนนั้นสามารถเข้าถึงอำนาจจนนำไปสู่การแข่งขันอย่างเสรีในตลาดเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์

จากการสัมภาษณ์ในประเด็นเรื่องเรื่องหลักการกระจายอำนาจกับการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับด้านการควบคุมเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ ในมุมมองของผู้ประกอบการและเอกชนที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นว่า การให้ผู้ประกอบการรายย่อยทำการผลิตเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ได้เอง เช่น คราฟต์เบียร์ เป็นแนวคิดที่ดีมากก่อให้เกิดการลดการผูกขาดของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ไปสู่การสร้างความเท่าเทียมทางการตลาดและเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภค รวมถึงเป็นการกระจายอำนาจทางของรัฐสู่ผู้ประกอบการรายย่อย จากในประเด็นนี้เคยส่งผลให้ประเทศไทยมีโรงงานผลิตสุรามากถึง 7,000 โรงงาน และในพื้นที่ภาคเหนือก็มีมากถึง 3,000 โรงงาน ในการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนขนาดเล็กได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการตลาด



นับว่าเป็นเรื่องที่ตีเป็นอย่างมาก แต่ท้ายที่สุดแล้วผู้ประกอบการรายย่อยก็ไม่มีทุนมากพอที่จะแข่งขันกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่รวมทั้งกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้เอื้อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางการตลาดระหว่างผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ประกอบการรายใหญ่อีกด้วย กลุ่มทุนขนาดใหญ่พยายามครอบงำกลุ่มทุนขนาดเล็กอยู่เสมอ เมื่อโรงงานผลิตสุราของผู้ประกอบการรายย่อยมีการเติบโตทางการตลาดอย่างเห็นได้ชัดผู้ประกอบการรายใหญ่ก็จะเข้าซื้อโรงงานนั้นทันที ปัจจุบันรายได้ที่เกิดขึ้นในตลาดของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เกิดจากกลุ่มทุนรายใหญ่มากถึง ร้อยละ 90 และรายได้ที่เกิดจากผู้ประกอบการรายย่อยรวมกันแล้วได้เพียงร้อยละ 10 เท่านั้น ในปัจจุบันคนไทยดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สูงเป็นอันดับหนึ่งของเอเชียและอาจจะก้าวเป็นอันดับหนึ่งของโลกได้ในไม่ช้าซึ่งสวนทางกับรายได้ของผู้ประกอบการ รายย่อยที่สามารถตีตลาดได้เพียง ร้อยละ 10 มูลค่าตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งหมด (Alcohol dealer representatives, Interview, August 25, 2022)

ในขณะที่ภาคประชาชนโดยผู้อำนวยการสำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า ภาคเหนือตอนล่าง เห็นว่า หลักการกระจายอำนาจถูกกลดทอนลงหลังจากการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างเข้มข้นเมื่อประมาณ 10-15 ปีที่ผ่านมา ในอดีตประเทศไทยซึ่งเคยมีภูมิปัญญาในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของในแต่ละชุมชนอย่างแพร่หลาย เช่น สุราต้มชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นวัฒนธรรมของชุมชน จึงอยากให้มีการบริหารจัดการ มากกว่าการควบคุมแบบในปัจจุบัน รัฐควรมีส่วนร่วมส่งเสริมขยายโอกาสให้กับประชาชนทุกคนได้เป็นผู้ผลิตเองได้โดยเฉพาะการผลิตจากภูมิปัญญาชุมชน (Director of the Northern Lower Region Office of Alcohol Control Network, Interview, June 10, 2022)

สำหรับในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐกับกลุ่มทุนด้านเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ซึ่งเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งที่ขัดต่อการกระจาย



อำนาจข้อค้นพบในงานวิจัยสะท้อนผ่านบทสัมภาษณ์ของตัวแทนภาคประชาชนในการขับเคลื่อนคราฟต์เบียร์ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องต้มแอลกอฮอล์ และนโยบายของรัฐบาลไม่ได้มีการเปิดกว้าง และไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยได้แสดงศักยภาพในการผลิตเครื่องต้มแอลกอฮอล์ ซึ่งหากมีการเปิดกว้างมากกว่าในปัจจุบัน จะทำให้ประเทศไทยมีเครื่องต้มที่หลากหลายที่เป็นทางเลือกแก่ผู้ที่ชื่นชอบการดื่ม และอาจจะถึงขั้นที่ว่าเครื่องต้มแอลกอฮอล์ที่ผลิตโดยผู้ผลิตรายย่อย อาจจะสามารถตลาดเครื่องต้มแอลกอฮอล์ในระดับโลกได้ด้วย นอกจากนี้ แล้วการที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการผลิตเครื่องต้มแอลกอฮอล์ ยังเป็นการลดโอกาสทางเลือกแก่ผู้ดื่มโดยทำให้ผู้ดื่มไม่สามารถที่จะเลือกดื่มเครื่องต้มแอลกอฮอล์ที่มีรสชาติถูกรสนิยมหรือราคาที่เป็นไปตามกำลังซื้อได้ ในเรื่องของการตลาดนั้น ผู้ค้าขนาดใหญ่ มีกำลังทุนในการตลาดผ่านการเผยแพร่โฆษณาได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการปิดประตูตายแก่ผู้ขายรายย่อย (ผู้ขายรายย่อย ที่อาจจะผลิตจากต่างประเทศแล้วส่งกลับมายังประเทศไทย) ช่องทางการขายนั้น ผู้ขายขนาดเล็ก ไม่สามารถที่จะเข้ามาขายยังร้านสะดวกได้ เนื่องจากต้องใช้ต้นทุนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งสำหรับในเรื่องของช่องทางการขายที่พอจะทำให้ผู้ขายขนาดเล็กพอจะตลาดได้ คือ ช่องทางออนไลน์แต่ในปัจจุบันยังคงเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย (Representatives of the Public in Driving Craft Beer, Interview, June 10, 2022)

สรุป จากประเด็นว่าด้วยเรื่องหลักการกระจายอำนาจประเด็นกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องต้มแอลกอฮอล์ ชี้ให้เห็นประเด็นข้อบกพร่องหลัก ๆ ที่เกิดจากกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องต้มแอลกอฮอล์อยู่ 2 ประการหลัก ได้แก่

- 1) การรวมศูนย์อำนาจของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องต้มแอลกอฮอล์ตั้งแต่การผลิต การโฆษณา การจำหน่าย การควบคุม เป็นต้น การใช้นโยบายและกฎหมายดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการที่ดีที่รัฐให้ความสำคัญต่อเรื่องเครื่องต้มแอลกอฮอล์ที่ซึ่งถือว่าเป็นสินค้าที่ได้รับความนิยม



อย่างแพร่หลายและยาวนานในประเทศไทยซึ่งไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามโดยอัตโนมัติได้รับการตอบสนองจากผู้บริโภค ดังนั้น จึงเป็นสินค้าที่รัฐควรเข้ามาดูแลเป็นพิเศษ แต่อย่างไรนั้นในเรื่องฐานคิดและการปฏิบัติการต่อเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์ในรูปแบบของกฎหมายและนโยบาย จากปัญหาในข้อค้นพบในงานวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยเห็นควรวารัฐควรใช้กฎหมายและนโยบายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจสู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นเรื่องเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์อย่างภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น และการดำเนินงานดังกล่าวควรเป็นลักษณะการกระจายอำนาจและลดบทบาทการรวมศูนย์ลงในเชิงนโยบายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้กระทำการในประเด็นเรื่องแอลกอฮอล์อย่างอิสระ เช่น การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การออกมาตรการที่เกี่ยวข้อง การรณรงค์ที่เกี่ยวข้อง หรือการกระทำการต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เป็นลักษณะที่ส่วนกลางสั่งลงมาเพียงอย่างเดียว ฉะนั้น จะทำให้บรรยากาศเรื่องเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์ถูกยึดโยงอยู่กับบริบทของท้องถิ่นและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันออกไปทั้งในวิธีคิดและวิถีการปฏิบัติ

2) การที่กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์มีความเข้มข้นของอำนาจและผูกขาดอำนาจส่งผลต่อการได้ประโยชน์ของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ด้านเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์ ซึ่งในที่นี้หมายถึง ขอบกพร่องที่ขาดการกระจายอำนาจทางด้านกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์ไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของภาคเอกชนขนาดย่อยที่ไม่สามารถผลิตและจำหน่ายเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์ที่ทำขึ้นเอง โดยปัญหาดังกล่าวของขอบกพร่องนี้ทำให้การผลิตและการจำหน่ายเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์ของเอกชนรายย่อยไม่มีกฎหมายมาส่งเสริมและรองรับจึงทำให้เกิดปัญหาและเรียกร้องให้เกิดการทบทวนกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์ดังกล่าว นอกจากนี้ จากหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวภาคประชาชนและเอกชนยังมีการเรียกร้องให้รัฐให้ความสำคัญกับการอนุญาตให้เกิดการทำเครื่องตีเมล็ดลวกฮอลล์ที่บ้านเพื่อเกิด



การขยายตัวของสินค้าท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ในปัจจุบันยังคงมีการถกเถียงกันอยู่ระหว่างกลุ่มที่รณรงค์เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการตีเครื่องตีแอลกอฮอล์กับกลุ่มที่ต้องการขับเคลื่อนในการผลิตเครื่องตีแอลกอฮอล์เอง

6. สรุปผลการศึกษา

ในประเด็นการกระจายอำนาจและการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับด้านการควบคุมเครื่องตีแอลกอฮอล์ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ารัฐส่วนกลางนั้น มีระบบการดำเนินงานที่มีลักษณะบนลงล่าง (Top-down) กล่าวคือมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไม่เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการ โดยลักษณะการดำเนินงานที่เกิดขึ้นมีการใช้เครื่องมือทางอำนาจผ่านระบบของเอกสาร (Document) ไม่ว่าจะเป็น คำสั่ง หนังสือราชการ เป็นต้น ข้อค้นพบของงานวิจัยฉบับนี้ต่างออกไปจากการศึกษาของจักรกฤษ ณ นคร (NaNakhon, 2017, pp. 44-47) ในประเด็นเรื่องการการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องตีแอลกอฮอล์ที่โดยชี้ให้เห็นว่ามาตรการในการควบคุมการโฆษณาเครื่องตีแอลกอฮอล์ตามพระราชบัญญัติเครื่องตีแอลกอฮอล์ ปี ค.ศ. 2008 ของไทยยังคงประสบปัญหาเรื่องประสิทธิภาพการควบคุมและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นยังคงให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจผ่านการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นของรัฐ ในขณะงานวิจัยของ พรณปพร ลีวิโรจน์ และคณะ (Leeviroth, Pichai, Singhasem, and Rungchamrat, 2016, p. 35) ชี้ให้เห็นถึงนโยบายการควบคุมการโฆษณาเครื่องตีแอลกอฮอล์ว่ามีความเหมาะสม แต่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในตัวบทกฎหมายบางประการที่จะมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเสนอแนะมุมมองในหลายแง่หลายมุมรวมถึงการกำหนดนโยบายให้เกิดการมีส่วนร่วมทุก ๆ ส่วน ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินงานที่มีลักษณะบนลงล่างดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งการส่งต่อข้อมูลมีลักษณะเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่ระดับของนโยบาย ระดับกระทรวง ระดับ



กรม และระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการระดับภูมิภาคจนถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะโดยทั่วไปของการทำงานภายใต้ระบบราชการที่ต้องเป็นขั้นเป็นตอน ประกอบด้วย 2 ลักษณะคือ 1.ลักษณะของการสั่งการ 2.ลักษณะของการขอความร่วมมือ ซึ่งในทางปฏิบัติเองประชาชนร่วมไปถึงผู้ประกอบการก็ไม่เห็นด้วยหรือเต็มใจที่จะปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งก็ยิ่งเห็นการกักตุนและต็มสุราแม้จะมีข้อห้ามในวันสำคัญทางพุทธศาสนา เป็นต้น สำหรับประเด็นนี้สอดคล้องกับงานของ ประภา นัครา (Nakara, 2014, pp. 92-121) ในประเด็นการทำงานของระบบราชการที่เน้นขั้นตอนของการทำงานภายใต้นโยบายเรื่องแอลกอฮอล์ กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับหน่วยงานราชการในการสื่อสารประชาสัมพันธ์ เพื่อจูงใจหรือชักชวนให้ประชาชนหรือสถานประกอบการหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นด้วยกับเป้าหมายวัตถุประสงค์ของนโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดแนวทางในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และนำไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมายทั้งผู้ปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

ผู้วิจัยเสนอว่า ภาครัฐควรมีการลดหย่อนมาตรการการใช้ระบบราชการอย่างเข้มข้น และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้กระทำการในประเด็นเรื่องแอลกอฮอล์อย่างอิสระ เช่น การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การออกมาตรการที่เกี่ยวข้อง การณรงค์ที่เกี่ยวข้อง หรือการกระทำต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เป็นลักษณะที่ส่วนกลางสั่งลงมาเพียงอย่างเดียว ฉะนั้นจะทำให้บรรยากาศเรื่องเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถูกยึดโยงอยู่กับบริบทของท้องถิ่นและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันออกไปทั้งในวิธีคิดและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งงานวิจัยนี้มุ่งหวังให้เกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (Bottom up) ซึ่งเป็นกระบวนการโต้ตอบเชิงวิพากษ์ต่อแนวทางแบบบนลงล่าง กล่าวคือ เป็นการสะท้อนความคิดจากภาคประชาชนไปยังรัฐเพื่อให้เห็นความต้องการที่แท้จริงในการแก้ไขปัญหา



สำหรับในเรื่องของการกระจายอำนาจภายใต้การบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในนโยบายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ผู้วิจัยเห็นว่า ถ้าหากเกิดการผลักดันนโยบายการควบคุมเครื่องดื่ม ให้เป็น “นโยบายสาธารณะโดยสังคม” ซึ่งสอดคล้องกับพลเดช ปิ่นประทีป (Pinprateep, n.d.) ที่กล่าวว่าลักษณะดังกล่าวเป็นการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง นโยบายสาธารณะของรัฐมีลักษณะจากบนลงล่าง “Top down policy” ที่กำหนดมาจากรัฐบาลและมีผลบังคับใช้ให้เจ้าหน้าที่และประชาชนต้องปฏิบัติตามนี้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะมีผลทางกฎหมายและมีการลงโทษ ซึ่งต่างจากนโยบายสาธารณะโดยสังคม ที่เป็นนโยบายจากล่างขึ้นบน (Bottom up policy) ให้ความสำคัญกับความ ต้องการและความเดือดร้อนของสังคม ทั้งนี้ ยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการที่จะ แก้ไขหรือพัฒนาประเด็นนี้อย่างไร ท้ายสุดนี้อาจนำไปสู่การประกาศเจตนารมณ์ ร่วมกันของสังคมบนกรอบของทิศทางและแนวทางปฏิบัติในลักษณะของความ ร่วมมือโดยอยู่บนฐานของประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ

7. กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณศูนย์วิจัยปัญหาสุรา (ศวส.) หน่วยระบาดวิทยา คณะ แพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการ สร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งเป็นผู้ให้ทุนในการทำโครงการวิจัยในครั้งนี้ ขอขอบคุณ หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน ผู้ประกอบการ เครือข่ายองค์กรงด เหล้า (สคล.) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัย



References

- Assanangkornchai, S. & Waleewong, O. (2020). *Reports on the situations of alcohol control policy implementations in Thailand during 2008-2018 under the project of joint assessment mission to review alcohol control policy and strategy in Thailand*. Bangkok: Sahamit pattana printing (1992) company limited. (in Thai)
http://www.roadsafetythai.org/edoc/doc_20210418141649.pdf
- Boonkerd, Y. (2010). *Alcohol Control Act 2008*. <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/1714> (in Thai)
- Chandaeng, S., (2008). *The Alcoholic Beverage Act 2008*. https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/6new/new29.pdf (in Thai)
- Chankhantee, W. (2016). Problems of enforcement of the Alcohol Control Act 2008. *Journal of Law and Local Society*, 2(2), 29-56. (in Thai)
- Department of Disease Control of Thailand. (2008). *Alcohol Act 2008*. <https://ddc.moph.go.th/law.php?law=3> (in Thai)
- Leeviroth, P., Pichai, P., Singhasem, P. & Rungchamrat, J. (2016). Acceptance and Developmetn of Alcoholic policy. *Journal of Humanities and Social Sciences Thonburi University*, 10(22), 35. (in Thai)
- Nakara, P. (2014). Implementation of alcohol control policy in Phuket. *Journal of Social Sciences*, 10(2), 92-121. (in Thai)



- NaNakhon, J. (2017). Measures of Controlling Alcohol Advertisements in Accordance with the Alcohol Aontrol Act B. E. 2008. *Academic journal Phranakhon Rajabhat University*, 7(2), 44-47. (in Thai)
- National Health Assembly. (2010). *National Alcohol Policy Strategy*. <https://main.samatcha.org/node/91> (in Thai)
- Pinprateep, P. (n.d.). *Knows “4PW”, a mechanism for pushing “Public Policy by Society”*. <https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/27562> (in Thai)
- Pounpunwong, W. (2021). *Roles and relationship of dynamics among stakeholders under alcohol control policy discourses* (research report). <https://cas.or.th/wp-content/uploads/2022/02/%E0%B8%8> (in Thai)
- THE STANDARD TEAM. (2020). *National Alcohol Policy Committee Approved the approach to control drunkenness during Songkran 'Don't drink, don't drink, and don't drive' using 2 new drugs to treat alcoholics*. <https://thestandard.co/senate-agree-with-songkran-alcohol-control/> (in Thai)