



การศึกษากระบวนการและแนวทางในการผลักดันนโยบาย
การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล
A Study of Processes and Guidelines for Advancing the Excise Tax
Collection Policy for Sugar Sweetened Beverages

ทศพร นิลสิน¹ และ จันทรานูช มหากาญจนะ²
Tossaphon Nilsin¹ and Chandra-nuj Mahakanjana²

Article History

Receive: July 7, 2021

Revised: July 16, 2021

Accepted: July 20, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักสามประการ ประการแรกเพื่อศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทย ประการที่สองเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล ประการที่สามเพื่อศึกษารูปแบบการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลและผลการดำเนินงานของต่างประเทศ และเสนอมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลสำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยโดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการจัดทำกรรณสูตกลุ่มเพื่อเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบาย ผลการวิจัยพบว่า 1) กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทยมีสาระของนโยบายและบริบทสำคัญที่ช่วยผลักดันให้นโยบายเกิดขึ้นได้ และความสำเร็จของการผลักดันนโยบายขึ้นอยู่กับ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองที่เกี่ยวข้อง 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบปัญหาและอุปสรรคบางประการจากการจัดเก็บภาษี และได้ให้แนวทางแก้ไขผลกระทบดังกล่าว 3) จากการศึกษาแบบการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลและผลการดำเนินงานของต่างประเทศ พบว่าการจัดเก็บภาษีในต่างประเทศมีผลทำให้เกิดการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลลดลง หลายประเทศประสบความสำเร็จในการกำหนดและผลักดันนโยบาย ขณะที่หลายประเทศกลับล้มเหลว และ 4) มีกลยุทธ์ที่สำคัญ 7 ประการในการนำนโยบายการจัดเก็บภาษีไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ กลยุทธ์ การเผยแพร่ข่าวสารนโยบายที่ถูกต้องให้สาธารณชนเข้าใจ กลยุทธ์การแสวงหาการสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่เข้มแข็ง กลยุทธ์การจัดองค์การบริหารและประสานงานแบบบูรณาการ กลยุทธ์การประชุมอบรมหรือการสัมมนา ปัญหาอย่างต่อเนื่อง กลยุทธ์การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงานโดยการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการจัดเก็บภาษีสินค้าเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล กลยุทธ์การขยายฐานการจัดเก็บภาษีไปสู่การผลิตและนำเข้าสินค้านวัตกรรม และกลยุทธ์การตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล และประเมินผลนโยบายที่ชัดเจน

คำสำคัญ : กระบวนการนโยบาย ; ภาษีสรรพสามิต ; ภาษีเครื่องดื่ม ; เครื่องดื่มที่มีน้ำตาล ; ทฤษฎีหลายกระแส

¹ นักศึกษาปริญญาเอก สาขานโยบายสาธารณะ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, Doctoral student in Doctor of Public Administration Program (Public Policy), Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA), Thailand

² อาจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, Lecturer, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA), Thailand

ABSTRACT

The purposes of this research were 1) to study the formation process of tax collection policy for sugar sweetened beverages in Thailand 2) to study the problems, obstructions, and solutions of the excise tax collection of sugar sweetened beverages 3) to study the excise tax collection of sugar sweetened beverages in other countries, and 4) to propose strategic measures for implementing tax collection policy for sugar sweetened beverages in Thailand. The research employed a quantitative approach consisting of documentary research, in-depth interviews with substantial information, and group discussions to collect information from the people involving in the policy. The research result indicated that 1) the formation process of tax collection's policy of sugar sweetened beverages in Thailand reached enough substantial contexts to implement the policy while its success depends on the streams of problems with the involvements of policies and politics 2) the stakeholders discovered some problems and obstructions in the tax collection, and they have provided solutions to such problems 3) the study of policy on tax collection of sugar sweetened beverages implemented in other countries resulted to decrease on consumption of sugar sweetened beverages, some countries have been successful in driving the policy while some countries have failed, and 4) there were seven key strategies leading to a successful implementation of the tax collection such, as communicating the right message to the public, securing supports from the leaders and strong decision makers, establishing an integrated administrative organization, conducting a regular meeting discussing on the problems, providing operational procedures relevant to the tax collection of sugar sweetened beverages, expanding the tax collection platform to new productions and imports, and considering a precise policy on the inspection, control, supervision and evaluation.

Keywords : Policy Process ; Excise Tax ; Beverage Tax ; Sugar Sweetened Beverage ; Multiple Stream Theory

บทนำ

พฤติกรรมกรรมการบริโภคของประชากรไทยในชีวิตประจำวันด้วยการดื่มเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ มีความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะน้ำหนักเกิน โรคอ้วน และโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-communicable Diseases หรือ NCDs) ประเภทต่างๆ เช่น โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจและหลอดเลือด และโรคไตวาย เป็นต้น (The National Reform Steering Committee on Public Health and Environment Reform, 2016) ซึ่งโรคเหล่านี้กลายเป็นปัญหาระดับสากลเนื่องจากมีอัตราการเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในหลายประเทศทั่วโลกรวมถึงประเทศไทยเอง กระทั่งต้องประกาศให้เป็นโรคที่อยู่ในชั้นวิกฤติของชาติ โดยสัดส่วนของการบริโภคน้ำตาลโดยตรงและโดยอ้อมของประชากรไทยในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการบริโภคน้ำตาลเพิ่มขึ้นผ่านทางอาหารสำเร็จรูปที่ผลิตในระดับอุตสาหกรรม โดยเฉพาะจากสินค้าเครื่องดื่มที่ผลิตโดยโรงอุตสาหกรรมเครื่องดื่ม ซึ่งในปี พ.ศ. 2559 อุตสาหกรรมเครื่องดื่มเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้น้ำตาลสูงที่สุดเป็นอันดับหนึ่งของภาคอุตสาหกรรมโดยรวมทั้งหมด (Office of the Cane and Sugar Board, 2016) และจากรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับโรค NCD ในประเทศไทย ระบุว่าอัตราผู้ป่วยด้วยโรคในกลุ่มดังกล่าวที่สำคัญในประเทศไทย ได้แก่ โรคหัวใจขาดเลือด โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง และโรคหลอดเลือดสมอง โดยระหว่างปี พ.ศ. 2550-2558 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Bureau of Non-communicable Diseases, 2016)

วิกฤตด้านสุขภาพดังกล่าว ส่งผลให้หน่วยงานจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชากร เพื่อให้เกิดผลทางด้านราคาที่สูงขึ้นของสินค้า และการลดการบริโภคน้ำตาลลงไม่ให้เกิดเกินกว่าเกณฑ์ที่องค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) ได้แนะนำไว้คือไม่ควรเกิน 4 ถึง 6 ช้อนชาต่อวัน สำหรับกลุ่มคนวัยทำงานทั่วไป และ 6 ถึง 8 ช้อนชาต่อวัน สำหรับกลุ่มคนที่ต้องใช้พลังงานมากกว่าปกติ (Osornprasop, Sirinya and Gowachirapant, 2018 ; World Health Organization, 2017 ; Thai Health Promotion Foundation, 2016) ทั้งนี้ WHO และผู้เชี่ยวชาญจากทั่วโลก ได้แนะนำให้รัฐบาลในประเทศต่างๆ นำมาตรการด้านราคาและภาษีซึ่งเป็นนโยบายที่มีความคุ้มค่าด้านประสิทธิผล มีต้นทุนต่ำ และสามารถขยายผลได้ (Best-Buy



intervention) (World Health Organization, 2017a) มาใช้ ด้วยการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเพื่อจัดการกับปัญหาสุขภาพของประชาชน มีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ยืนยันได้ว่า การจัดเก็บภาษีส่งผลให้เกิดการลดการบริโภคกลุ่มเครื่องดื่มประเภทดังกล่าวได้ในหลายประเทศ

อย่างไรก็ตามในการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีย่อมเกิดประเด็นความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายผู้สนับสนุนและฝ่ายผู้คัดค้านนโยบาย โดยฝ่ายสนับสนุนต่างก็ส่งเสริมให้มีการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบริโภคเครื่องดื่มที่มีผลเสียต่อสุขภาพและเพื่อไม่ให้เกิดการขยายตัวของต้นทุนต่างๆ ในทางเศรษฐกิจที่จะต้องสูญเสียไปกับการแก้ไขปัญหาโรคภัยไข้เจ็บที่เกิดจากการบริโภคน้ำตาลเกินกว่าความจำเป็นของร่างกาย ในขณะที่ผู้ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและมักจะทำออกมาโต้แย้งโดยตลอดก็คือบรรดาผู้ประกอบการเครื่องดื่ม ซึ่งโต้แย้งว่ายังไม่มีหลักฐานชัดเจนว่านโยบายดังกล่าวจะบรรลุประสิทธิผล และไม่ใช่ว่าเพียงเครื่องดื่มเท่านั้นที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภค การจัดเก็บภาษีของภาครัฐจะทำให้ต้นทุนในการผลิตเครื่องดื่มสูงขึ้น มีผลต่อการจ้างงาน และยอดขายของเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลลดลงในหลายประเทศทั่วโลก พร้อมด้วยการอ้างถึงผลการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนยืนยันข้อโต้แย้งในประเด็นต่างๆ เช่นกัน ดังตัวอย่างของการคัดค้านจากภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยซึ่งมองว่ามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามะเร็งน้ำหนักรุนโรควัว และโรค NCD นั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงสมดุลในการบริโภคของอาหารทุกประเภทในภาพรวม การบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลมิได้เป็นเพียงสาเหตุเดียวที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องใช้หลักฐานเชิงประจักษ์และอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างให้เกิดสมดุลการบริโภคของอาหารทุกประเภทด้วย

สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องดื่มไทยในฐานะตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมได้อ้างถึงหลักฐานทางวิชาการและเชิงประจักษ์ที่สำคัญเพื่อคัดค้านการนำมาตรการด้านภาษีมาใช้ เช่น รายงานการศึกษาของสถาบันโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งใช้ข้อมูลจากการสำรวจการบริโภคอาหารทั่วประเทศในอดีตมาวิเคราะห์และพบว่า ประชากรไทยโดยทั่วไปได้พลังงานจากเครื่องดื่มในสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับอาหารประเภทอื่นๆ การมุ่งเน้นไปที่เครื่องดื่มว่าเป็นสาเหตุของโรควัวนั้นจึงเป็นข้อเสนอที่ตั้งอยู่บนอคติมากกว่าหลักวิชาการ ขณะที่งานวิจัยโดย Barlay และ Brand-Miller ในประเทศออสเตรเลียระบุไว้อย่างชัดเจนว่าในระหว่างปี 1980 - 2003 ประเทศออสเตรเลียมีการบริโภคน้ำตาลน้อยลงถึง ร้อยละ 23 แต่ในช่วงเวลาเดียวกันอัตราการประชากรที่มีภาวะน้ำหนักเกินและโรควัวกลับเพิ่มสูงขึ้นถึง 3 เท่าตัว ซึ่งชี้ให้เห็นว่าน้ำตาลมิได้เป็นสาเหตุหลักของปัญหามะเร็งน้ำหนักรุนโรควัว และอ้างถึงงานวิจัยโดย Fletcher และคณะจาก Yale University ที่สรุปว่าแม้การจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลจะทำให้การบริโภคลดลงเล็กน้อย แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากคนจะหันไปบริโภคผลิตภัณฑ์อื่นที่ไม่ถูกเก็บภาษีซึ่งมีรสหวานทดแทน และพลังงานที่คนอเมริกันได้รับจากการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากคือเพียงร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับจำนวนพลังงานที่คนได้รับจากการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มทั้งหมดในแต่ละวัน (The Secretariat of the House of Representatives, 2016)

หลังจากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองซึ่งเกิดจากการรัฐประหารยึดอำนาจทางการเมืองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 และต่อมา คสช. ได้วางกรอบการปฏิรูปประเทศแบบรอบด้านและเร่งด่วน ซึ่งนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปประเทศไทยคือการปฏิรูประบบภาษีด้วยการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตใหม่ทั้งระบบ แล้วออกเป็นกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2560 จึงนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการนำมาตรการด้านภาษีมาใช้เพื่อการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานสุขภาพ ในส่วนที่เป็น “ ภาษีตามปริมาณ หรือ ภาษีความหวาน ” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการลดการบริโภคสินค้าเครื่องดื่มประเภทดังกล่าว ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการเกิดโรควัวและโรค NCD ต่างๆ ทั้งนี้ กว่าจะเกิดผลสำเร็จในการออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้อย่างเป็นทางการได้นั้นต้องใช้เวลาร่วม 10 ปีในการผลักดันนโยบาย (Prasertsom, 2019) โดยต้องอาศัยความร่วมมือกันของหลายภาคส่วน และในระหว่างเส้นทางของการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีนั้น มีกระบวนการต่างๆ ที่ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจะต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นการถูกคัดค้านอย่างหนัก มีการเจรจาต่อรอง การโน้มน้าว การเรียกร้องให้ตอบสนองความต้องการ การให้การสนับสนุน การสั่งการ การใช้เสียงข้างมาก การแสวงหาฉันทามติ ฯลฯ จากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

จากความเป็นมาและความสำคัญของนโยบายและลักษณะของการกำหนดนโยบายดังกล่าวตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษากระบวนการและแนวทางในการผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทย ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้ยังไม่เคยมีผู้ใดทำการศึกษาวิจัยมาก่อน โดยศึกษาถึงกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองในกระบวนการผลักดันนโยบายดังกล่าว และบทบาทต่างๆ

ของเครือข่ายพันธมิตรนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันในครั้งนี้ กระทบออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับภายใต้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 และเป็นที่น่าสนใจที่จะค้นหาว่าอะไรคือ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีในทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย รวมถึงการศึกษารูปแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลและผลการดำเนินงานของต่างประเทศ ว่าเป็นอย่างไรมาก่อน และจะเชื่อมโยงไปสู่มาตรการเชิงกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล สำหรับประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล
3. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลและผลการดำเนินงานของต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอมาตรการเชิงกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลสำหรับประเทศไทย

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีหลายกระแส (Multiple Streams Framework)

ในกระบวนการเกิดขึ้นของนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทยนั้น การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ถือเป็นขั้นตอนแรกสุดของกระบวนการ และจากงานวิจัยในอดีตที่ผ่านมาทั้งในประเทศและต่างประเทศมักใช้ทฤษฎีหลายกระแส ของ John Kingdon (Kingdon, 2003) มาใช้เพื่อการศึกษาวิเคราะห์ โดยผ่านแนวคิดกระแสหลักๆ สามกระแส ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสนโยบาย (Policy Stream) และกระแสการเมือง (Political Stream) ซึ่งทั้งสามกระแสดังกล่าวต่างก็เป็นอิสระต่อกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้งสามมาบรรจบกันและได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลักดันนโยบาย (Policy entrepreneurs) แล้วหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก็จะเปิดออกเพื่อนำไปสู่การรับวาระนโยบาย ก่อนที่จะนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้าย คือ วาระการตัดสินใจ (Decision agenda) ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวนี้หากนำมาเทียบเคียงกับกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะในบริบทการเมืองของประเทศไทย โดยฝ่ายบริหาร ก็จะหมายถึงกระบวนการในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ นั้นเอง

กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ทำให้ปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย โดยกระแสปัญหา ซึ่งเป็นสภาวะที่สถานการณ์หนึ่งๆ ได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าเป็นปัญหา หรือจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง กลไกที่เป็นตัวจุดความสนใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจมีได้ 3 ทาง คือ ตัวชี้วัด (Indicators) ของปัญหา เหตุการณ์ที่สำคัญ (Focusing Events) ที่ทำให้ปัญหาได้รับความสนใจ และข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ขณะที่กระแสนโยบาย เป็นข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ ความเข้มข้น ความรุนแรงของปัญหา และการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์ ในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการยอมรับของสาธารณะ และกระแสการเมือง เป็นเกมการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ การต่อรองระหว่างกลุ่มของตัวแสดงที่สำคัญโดยสภาวะความสนใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ อาจพิจารณาได้จาก กระแสความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป (National mood) แรงกดดันของกลุ่มการเมือง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และการสร้างความเป็นเอกฉันท์ โดยผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การต่อรอง การป่าวประกาศของนักการเมือง หรือการให้รางวัล และตัวแสดงในการกำหนดนโยบายหรือผู้ผลักดันนโยบาย โดยทั่วไป คือ ผู้นำรัฐบาล เช่น นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มข้าราชการ (Harnklab, 2019) การตัดสินใจที่จะดำเนินการตามนโยบายสาธารณะเช่นนโยบายการคลังนั้นเป็นผลมาจากกระบวนการสนับสนุนที่ค่อนข้างต้องใช้เวลาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องหรือตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วม ซึ่งให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สำคัญเกี่ยวกับสถานะของปัญหาและทางเลือกในการแก้ไขปัญหา (Bonilla-Chacin et al., 2016)

แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework)

เป็นแนวคิดที่อธิบายถึงบทบาทของการใช้ข้อมูลเชิงวิชาการในกระบวนการนโยบายดังกล่าวตั้งแต่การกำหนดประเด็นปัญหาเพื่อก่อร่างนโยบายไปจนถึงการแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย โดยมุ่งเน้นในการขยายมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวทั้งจากหน่วยงานรัฐหรือผู้ตัดสินใจนโยบายที่เป็นทางการไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมที่กว้างมากขึ้น โดยกระบวนการทำงานของพันธมิตรนโยบาย ประกอบด้วย 1) การพัฒนาและใช้



ข้อมูลเพื่อโน้มน้าวผู้มีอำนาจตัดสินใจ 2) การเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทางเลือกของนโยบายในขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision-making Forum) และ 3) การสนับสนุนเจ้าหน้าที่หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีระบบความเชื่อร่วมกันกับกลุ่ม ซึ่งการรวมตัวกันเป็นพันธมิตรเกิดจากการมีความเชื่อและมุมมองที่สอดคล้องต้องกัน อันเกิดจากความใกล้ชิดในการเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นเชิงนโยบายร่วมกัน (Sabatier and Weible, 2007)

ในเส้นทางของการบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชน โดยผ่านการพิจารณากระบวนการนโยบายที่นำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายออกมาใช้บังคับอย่างเป็นทางการเมืองที่มีกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาต่อรองเชิงสถาบัน ซึ่งความสำเร็จของการผลักดันนโยบายออกมาได้นั้น เกิดจากลักษณะเฉพาะของกลุ่มปฏิรูปสุขภาพ การรวมกลุ่มเครือข่ายสุขภาพที่เข้มแข็ง การมีโอกาสผลักดันนโยบายในเวลาที่เหมาะสม ความสามารถในการสร้างความหมายใหม่ของ “สุขภาพ” และโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของไทย (Senasu, 2016) ในส่วนของการกำหนดวาระนโยบายนั้น ความเกี่ยวข้องกับการลำดับความสำคัญทางการคลังของรัฐบาลนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญในการได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของผู้กำหนดนโยบายด้านสุขภาพก็มีความสำคัญเช่นกันในการเริ่มต้นนโยบายและการใช้กลไกการจัดเก็บภาษีที่มีอยู่เพื่อให้ประเทศสามารถนโยบายนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างประสบความสำเร็จ ในหลายประเทศทั่วโลกจึงได้มีการแนะนำให้นำมาตรการด้านภาษามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสุขภาพ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายที่มีความเหมาะสมรูปแบบหนึ่งคือการทำงานร่วมกันแบบพันธมิตรแนวร่วม (Cross-sectoral Advocacy Coalitions) จากภาคส่วนต่างๆ (Qiolevu and Lim, 2019)

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

ประเด็นปัญหาเมื่อได้เข้าสู่วาระของรัฐบาลแล้ว กระบวนการนโยบายต่อไปคือ การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงที่มาของนโยบายว่านโยบายนั้นๆ กำหนดโดยใคร ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายมักจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในขณะนั้น และปัจจัยที่สำคัญอีกหนึ่งประการคือรูปแบบของการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นรูปแบบใด หากเป็นรูปแบบที่อำนาจอยู่ที่ผู้นำ ผู้นำก็จะเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้ตามสิ่งที่คาดหวัง ในสถานการณ์ดังกล่าวจึงควรใช้ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ในการวิเคราะห์ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพสังคมมีความสลับซับซ้อนและมีกลุ่มต่างๆ หลากหลายเข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กันเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จึงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาจึงเกิดจากการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม ในสถานการณ์เช่นนี้จึงควรใช้ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model) ในการวิเคราะห์ (Henry, 1992 ; Dye, 2005 ; Anderson, 2006)

สถานการณ์ภาวะน้ำหนักเกิน โรคอ้วน และโรคไม่ติดต่อเรื้อรังในประเทศไทย

สถานการณ์ภาวะน้ำหนักเกิน โรคอ้วน และโรค NCD เป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยมาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทศวรรษ โดยปัจจัยเสี่ยงที่มีอิทธิพลโดยตรงที่ทำให้เกิดการเจ็บป่วยและเสียชีวิต ประการหนึ่งคือ การได้รับสารอาหารที่ไม่เหมาะสม เป็นไปตามกระแสของการโฆษณา อุตสาหกรรมอาหาร และเครื่องดื่มต่าง ๆ ส่งผลให้อัตราการเสียชีวิตจากโรคดังกล่าวในช่วงปี พ.ศ. 2553 ถึง 2558 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่มาตรการต่าง ๆ ทั้งด้านการส่งเสริม ป้องกัน คัดกรอง และรักษานั้นยังไม่เพียงพอ ดังนั้นเพื่อที่จะเพิ่มความตระหนัก และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนสู่การลดอัตราการป่วยและเสียชีวิตจากโรคเหล่านี้ จึงมีข้อเสนอแนะว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต้องร่วมมือกันและสร้างกลไกเพื่อสนับสนุนให้มาตรการควบคุมป้องกันโรคสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมประชากรทุกกลุ่ม (Karnjanapiboonwong and Sriwanichakorn, 2016) เนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความสูญเสียสุขภาพและต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในระบบบริการสุขภาพที่รัฐต้องจัดสรรและลงทุนในการรักษาพยาบาลจำนวนมหาศาล โดยเฉลี่ยต่อประชากรสูงถึง 3,128 บาทต่อคน ในปี 2560 ซึ่งคิดเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า 2 แสนล้านบาท โดยตัวเลขนี้ยังไม่รวมต้นทุนที่ประชาชนต้องรับภาระไว้เองอีกกว่า 1,750 บาทต่อคน (Pitayarangsarit, 2018)

แนวโน้มการบริโภคน้ำตาลของประชากรไทย

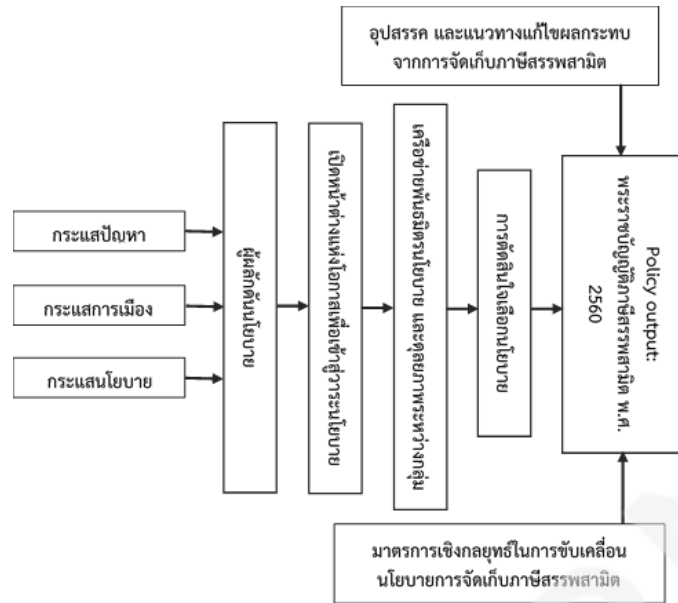
จากสัดส่วนของการบริโภคน้ำตาลโดยตรงและโดยอ้อมของประชากรไทยในอดีตที่ผ่านมา การบริโภคน้ำตาลโดยตรงมีมากกว่าการบริโภคโดยอ้อม ในสัดส่วน 3 : 2 โดยการบริโภคน้ำตาลที่เพิ่มขึ้นนั้นมาจากการบริโภคอาหารสำเร็จรูปที่ผลิตในระดับอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2550-2553 สัดส่วนการบริโภคน้ำตาลโดยตรงเริ่มลดลงมาเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่อง

แต่ในทางตรงข้ามกันนั้น สัดส่วนการบริโภคน้ำตาลโดยอ้อมกลับมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อยๆ และพบว่า อุตสาหกรรมเครื่องดื่มมีสัดส่วนยอดจำหน่ายสูงสุด ร้อยละ 45.5 - 47.7 รองลงมาได้แก่อาหาร (รวมถึง อาหารกระป๋อง และน้ำปลา) นมและผลิตภัณฑ์จากนม ลูกอมลูกกวาด ขนมปัง (รวมสุราและเบียร์) และยา ตามลำดับ (Ratanarangsima, 2012, 27) ทั้งนี้ สถิติการบริโภคน้ำตาลที่เพิ่มขึ้นผ่านทางอาหารสำเร็จรูปที่ผลิตในระดับอุตสาหกรรม โดยเฉพาะจากสินค้าเครื่องดื่มที่ผลิตจากโรงอุตสาหกรรมเครื่องดื่ม ในปี พ.ศ.2559 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายก่อนมีการนำมาตรการด้านภาษีมาใช้ นั้น พบว่า อุตสาหกรรมเครื่องดื่มเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลสูงที่สุดเป็นอันดับหนึ่งคือปริมาณสูงถึง 539, 525,425 กิโลกรัม หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของภาคอุตสาหกรรมโดยรวมทั้งหมด (Office of the Cane and Sugar Board, 2016)

มาตรการด้านภาษีเพื่อสุขภาพ

มาตรการด้านภาษีเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้เพิ่มภาระภาษีและราคาของสินค้าที่ให้โทษต่อสุขภาพของประชาชน เช่น สุรา ยาสูบ และเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล เป็นต้น สำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลนั้น WHO ได้แนะนำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ นำมาตรการด้านภาษีมาใช้เพื่อจัดการป้องกันและแก้ไขสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคเครื่องดื่มที่มีปริมาณน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานสุขภาพ คือ มากกว่า 6 กรัม ต่อเครื่องดื่ม 100 มิลลิลิตร โดยระบุว่า การจัดเก็บภาษีเป็นมาตรการที่ควรดำเนินการมากที่สุดและมีความคุ้มค่าสูง ทั้งนี้ ความเป็นไปได้ในการจัดการกับปัญหานี้ขึ้นอยู่กับกรอบนโยบายและความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายในการผลักดันมาตรการควบคุมป้องกันโรคดังกล่าวในวงกว้างด้วย (Karnjanapiboonwong and Sriwanichakorn, 2016 ; World Health Organization, 2017 ; World Health Organization, 2017a) ซึ่งมาตรการดังกล่าวให้ผลลัพธ์ที่ดีในการลดการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลได้จริงในหลายๆ ประเทศ เช่น ประเทศเม็กซิโก (Lutzenkirchen, 2018) ประเทศฝรั่งเศส (Capacci, Allais, Bonnet, and Mazzocchi, 2019) และประเทศเยอรมัน (Schaller and Mons, 2018) เป็นต้น ภาษีเครื่องดื่มด้านสุขภาพของไทยจึงพยายามผลักดันให้รัฐบาลนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เพื่อสร้างความยั่งยืนด้านการเงินการคลังและการสาธารณสุขของประเทศ โดยคาดหวังว่าจะทำให้ประชาชนบริโภคเครื่องดื่มรสหวานน้อยลง และมีการจัดทำรายงานข้อเสนอการจัดเก็บภาษี เพื่อเสนอผู้มีอำนาจในการตัดสินใจพิจารณา กระทั่งจุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาได้เกิดขึ้นจากการผลักดันนโยบายเข้าสู่สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการผลักดันไปสู่กฎหมายและการปฏิรูปในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป (Silpasuwan, Viwatwongkasem et al., 2013)

กล่าวโดยสรุป จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่ายังไม่มีงานวิจัยชิ้นใดที่ได้ศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล ผ่านการประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย กระบวนการและกรอบการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับการก่อตัวของวาระนโยบาย โดยทฤษฎีหลายกระแสได้ถูกนำมาใช้เพื่อการศึกษาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดกระแสหลัก 3 กระแส และแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยใช้ตัวแบบนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ตัวแบบชนชั้นนำ และตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม รวมถึงกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย มาศึกษาวิเคราะห์ ประยุกต์ใช้ร่วมกัน โดยการวิจัยในครั้งนี้พยายามศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มา กระบวนการที่ได้มาซึ่งนโยบายในเชิงลึก และผลของรูปแบบการได้มาซึ่งนโยบาย โดยต้องการที่จะอธิบายนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทยในเชิงวิชาการ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้สนใจที่จะศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขผลกระทบจากการจัดเก็บภาษี รวมถึงรูปแบบการจัดเก็บภาษีผลการดำเนินงานของต่างประเทศ แล้วสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์และการตอบคำถามวิจัย เสนอเป็นกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลสำหรับประเทศไทยต่อไป โดยกรอบแนวคิดที่ใช้ประกอบการวิจัย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

กลุ่มเป้าหมาย

ในการเลือกกลุ่มเป้าหมายของการวิจัย ผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย (Key informants) จากประชากรเป้าหมาย โดยการเลือกตัวอย่างที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (Purposeful) หรือเป็นไปตามเงื่อนไข (Criterion-based) ของการวิจัย โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจงซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทย จำแนกออกเป็น 2 ส่วนตามวิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการจัดทำกรรณสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยการเลือกกลุ่มเป้าหมายเพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึกใช้วิธีการเลือกตัวอย่างที่มีข้อมูลตรงตามประเด็นการวิจัยเป็นหลัก (Intensity Sampling) ซึ่งผู้วิจัยมีข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการศึกษาอยู่ก่อนแล้ว จึงเลือกหาข้อมูลเชิงลึกที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยได้ สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยบุคลากรจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานด้านวิชาการ และผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากภาคอุตสาหกรรม รวมผู้ที่สามารถทำการสัมภาษณ์ได้ 18 คน ขณะที่การจัดทำกรรณสนทนากลุ่มใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเอกพันธ์ (Homogeneous Sampling) เป้าหมายหลักคือตัวอย่างที่มีภูมิหลังหรือประสบการณ์ที่คล้ายคลึงกันเพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่หลากหลายและแตกต่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับนโยบายผ่านการจัดประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งมีผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วยข้าราชการจากกรมสรรพสามิตและผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้นำเข้าสินค้าเครื่องดื่ม รวม 15 คน โดยผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการสนทนา (Modulator) ในช่วงที่มีการจัดประชุม

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (Guided Interview) โดยคำสำคัญ (Keywords) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลได้ถูกนำมาใช้ประกอบในการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และสำหรับการสนทนากลุ่มนั้นใช้แบบบันทึกประเด็นการสนทนา โดยแนวคำถามเพื่อการสนทนามีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิผ่านการประชุมสนทนาของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็นกลุ่ม โดยผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มถูกคัดเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์ตรง ซึ่งเป็นผู้สามารถให้ข้อมูลที่ต้องการได้ จัดเตรียมคำถามในการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มให้เหมาะสมกับผู้รับการสัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมประชุมในการสนทนากลุ่มที่มาจากหน่วยงานที่แตกต่างกัน โดยร่างข้อคำถามที่มีลักษณะปลายเปิดที่มีค่าสำคัญสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยและเป็นคำถามที่มีความยืดหยุ่นพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำของข้อคำถามให้มีความสอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในแต่ละสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์หรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (Wongkiatkajorn, 2016)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก ด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบายที่เป็นเป้าหมายในการวิจัย ระหว่างเดือนมกราคม 2563 ถึงเดือนเมษายน 2563 และการจัดทำสารสนเทศกลุ่มร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทย โดยเก็บข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเพื่อรวบรวมข้อมูลประเด็นต่างๆ ให้ครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการศึกษา ผ่านการประชุมตามโครงการสัมมนาเพื่อการปรับปรุงพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และสนับสนุนการค้าเงินธุรกิจ (Ease of Doing Business) สำหรับสินค้าสุรา เบียร์ และเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งมีข้าราชการจากกรมสรรพสามิต และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้นำเข้าสินค้าเครื่องดื่มและอาหารเข้าร่วมการสัมมนาดังกล่าว ณ โรงแรมวินเซอร์ สวีทส์ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2561 หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลทั้งหมดเพื่อให้ข้อมูลมีความแม่นยำ น่าเชื่อถือ และป้องกันความผิดพลาด และยึดหลักความพอเพียงของข้อมูล (Data Sufficiency) ที่พิจารณาแล้วว่าขนาดตัวอย่างมีขนาดมากพอในการเป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงภายในประชากรเป้าหมายการวิจัย โดยได้ตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) แล้วทำการจัดระเบียบข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้มาอยู่ในสภาพที่สะดวกและง่ายต่อการนำไปวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลให้เป็นไปตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) อย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้นเก็บข้อมูล จนถึงสิ้นสุดการเก็บข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย การจัดระเบียบข้อมูล กำหนดรหัสข้อมูล การสร้างข้อสรุปชั่วคราวให้กับข้อมูลที่รวบรวมได้ แล้วจึงทำการสร้างบทสรุปและพิสูจน์ความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ จากนั้นจึงนำข้อมูลมาตีความสร้างข้อสรุปโดยการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์โดยการบรรยายเชิงวิเคราะห์ (Analytic Descriptive) ในลักษณะของการเล่าเรื่อง (Narrative) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นผลที่ได้จากการศึกษา

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

1. กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทย มีสาระนโยบาย บริบทที่สำคัญที่ส่งผลให้การผลักดันนโยบายเกิดขึ้นได้ และการผลักดันนโยบายตามกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ดังนี้

1.1 สาระนโยบายที่สำคัญ 4 ประการที่ส่งผลให้มีการผลักดันนโยบายเกิดขึ้นได้ ได้แก่ 1) เป็นนโยบายสาธารณะที่มีความชอบธรรมสามารถนำไปปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากได้จริง 2) เป็นนโยบายสาธารณะที่สนับสนุนให้เกิดการคลังสาธารณะที่ยั่งยืน 3) เป็นนโยบายสาธารณะที่ต้องการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ และ 4) เป็นนโยบายสาธารณะที่เกิดจากการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rationality) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Uwanno et al (2011) ที่ระบุว่า กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะสร้างกระบวนการทางสังคมในการผลักดันนโยบายให้เป็นที่ยอมรับ ระบบราชการต้องไม่ผูกขาดอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

1.2 บริบทสำคัญที่ช่วยผลักดันนโยบาย เริ่มจากมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งยกระดับการจัดการปัญหาภาวะน้ำหนักเกินและโรคอ้วนให้เป็นวาระแห่งชาติ มีการกำหนดพื้นที่และวงทิศทางสร้างความร่วมมือภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไทยเพื่อการจัดการปัญหาอย่างชัดเจน และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนักวิชาการที่ให้ความสนใจในเรื่องเดียวกันนี้ก็ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดทำมาตรการด้านภาษี เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลที่มีความเหมาะสม (The National Reform Steering Committee on Public Health and Environment Reform, 2016) และต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ โดยการรัฐประหารในประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการยึดอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลรักษาการในสมัยนั้น โดย คสช. เห็นว่าประเด็นเรื่องการจัดการระบบสาธารณสุขของประเทศ และการปฏิรูปโครงสร้างภาษีทั้งระบบ เป็นประเด็นที่ต้องดำเนินการได้โดยทันที (Quick Win) และ คสช. เองก็มีการกำหนด



แนวนโยบายของการปฏิรูปไว้โดยชัดเจน นโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลจึงได้รับการผลักดันอย่างจริงจังและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายได้จริงในยุคสมัยของ คสช.

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เพื่อการป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพด้านอาหารและโภชนาการ โดยเฉพาะในประเด็นการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีปริมาณน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานสุขภาพ ได้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลในระดับที่เป็นภัยต่อสุขภาพ ควบคู่ไปกับการปฏิรูปกฎหมายภาษีสรรพสามิตให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน จากกฎหมายเดิมคือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ที่มีความล้าสมัยและไม่มีการปรับอัตราภาษีมานานมาก การปฏิรูปโครงสร้างภาษีใหม่จึงได้ควรวรรณการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานในรูปแบบใหม่ด้วย “อัตราภาษีตามปริมาณ” ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีตามปริมาณน้ำตาลสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลมากกว่า 6 กรัม ต่อ 100 มิลลิลิตร ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่ WHO ได้แนะนำไว้ ภายใต้กฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 ประกอบกับแนวโน้มการบริโภคเพื่อสุขภาพที่เกิดขึ้นทั่วโลก รวมถึงในประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในกระแสที่ทำให้ผู้ประกอบการปรับตัวเพื่อตอบรับกับกระแสการบริโภคดังกล่าว ด้วยการคิดค้นสูตรเครื่องดื่มใหม่ๆ โดยปรับลดความหวาน ใส่น้ำตาลในปริมาณที่น้อยลง หรือเปลี่ยนมาใช้ส่วนผสมที่ทดแทนน้ำตาล เพราะหากมีน้ำตาลไม่เกินเกณฑ์มาตรฐานก็就不用เสียภาษี ก็ยังทำให้แนวโน้มของความต้องการในผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพมีความเด่นชัดยิ่งขึ้น

จากบริบทข้างต้นที่ช่วยผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลให้เกิดขึ้นได้นั้น มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Dye (2005) ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหา นโยบาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในสังคมต่างๆ นั้นจะปรากฏเงื่อนไขของปัญหามากมายที่ดำรงอยู่ แม้เริ่มแรกจะเป็นปัญหาที่สาธารณชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความสนใจ แต่อาจจะมียุทธศาสตร์หรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มให้ความสนใจติดตามอยู่ และต่อมาเมื่อปัญหาสาธารณะที่ไม่ได้รับความสนใจมาก่อนนั้นจะเริ่มปรากฏให้เห็นสภาพอันตรายจากปัญหาชัดเจนมากขึ้น สาธารณชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเสียหายและความรุนแรงของปัญหาอย่างกว้างขวาง และเริ่มตระหนักในภัยอันตรายของปัญหาที่กำลังเพิ่มระดับความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยต่อมาสภาพการณ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับนิยามของ Kingdon (2003) ที่ว่า “วาระนโยบาย” (Policy Agenda) คือ ชุดปัญหาที่เจ้าหน้าที่รัฐตลอดจนประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ร่วมกันให้ความสนใจในแต่ละช่วงเวลา” ขณะที่แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) ของ Birkland (2007) ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันได้อธิบายไว้ว่า นโยบายสาธารณะจะต้องได้รับการพัฒนาเพื่อให้เข้ามาอยู่ในความสนใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทำให้เห็นว่าชุดของปัญหามีความสำคัญและยังคงดำรงอยู่ในสังคม

1.3 การผลักดันนโยบายตามกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1.3.1 กระแสปัญหา พบว่า การก่อรูปนโยบายเป็นการเริ่มจากกระแสปัญหาไปสู่กระแสนโยบาย ซึ่งหมายถึงถึงการเริ่มต้นจากปัญหา เพื่อนำไปสู่การแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหา ซึ่งตามแนวคิดของตัวแบบหลายกระแสนั้น ปัญหาสุขภาพของประชาชนเนื่องจากการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานนั้น เป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจของสาธารณชนและรัฐบาลและคาดหวังว่าจะได้รับการผลักดันออกมาใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไปในอนาคต ปัญหาดังกล่าวจึงมีความสำคัญ วิกฤตมากพอ และเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข (Kingdon, 2003) กระแสปัญหาที่นำมาสู่การเข้าสู่วาระนโยบายประกอบด้วยเหตุผลสำคัญคือพฤติกรรมบริโภคหวานของคนไทยทำให้เกิดภาวะความเค็มขึ้นในการบริโภคน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานสุขภาพในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลซึ่งผลิตจากโรงอุตสาหกรรมที่มีปริมาณน้ำตาลมากกว่า 6 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร เป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งของวิกฤตภาวะโรคอ้วนและโรค NCD ต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ต้นทุนมหาศาลทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ประเด็นปัญหาได้ถูกชี้แจงโดยผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy entrepreneurs) ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเข้าสู่วาระนโยบาย และปัญหาดังกล่าวก็เปรียบเสมือนการสร้างความชอบธรรมให้แก่การเข้าสู่วาระนโยบายของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจต่อไป สอดคล้องกับงานวิจัยของ Senasu (2016) และ Jaiborisudhi (2019) ที่พบว่ากระแสปัญหาที่ทำให้ให้นโยบายที่สำคัญของประเทศไทยถูกผลักดันให้เกิดขึ้นได้นั้นเกิดจากการตระหนักถึงปัญหาที่อยู่ในระดับวิกฤตซึ่งต้องได้รับการปฏิรูป โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในมิติของการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และจัดตั้งรวมกลุ่ม จะทำให้เกิดการผลักดันนโยบายได้ในที่สุด

นอกจากนี้ปัญหาที่มีความวิกฤตในระดับประเทศที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างนั้น จะมีตัวชี้วัดหรือดัชนีของผลกระทบ (Indicator) และการมีผลสะท้อนกลับ (Feedback) ที่ทำให้ได้รับการพิจารณาให้เข้าสู่วาระนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Pan-On (2016) ที่พบว่า กฎหมายต่างๆ คือปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย

ดังนั้น การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ให้กับประชาชนได้ก็เป็นการยากที่วิกฤตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมจะหมดไปเนื่องจากการผลักดันนโยบายจะพบกับอุปสรรค ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเองก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีขอบเขตอำนาจที่จำกัด

สำหรับกระแสปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีที่มีน้ำตาลของประเทศเม็กซิโก จากการศึกษาของ Lutzenkirchen (2018) พบว่ามีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับของประเทศไทย โดยมีปัจจัยเชิงบริบทหลายประการที่ช่วยเอื้ออำนวยให้เกิดการผลักดันและพัฒนาเป็นมาตรการด้านภาษีของประเทศเม็กซิโก เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ซึ่งต้องการหาแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้รัฐ ประกอบกับสาธารณสุขและรัฐบาลเองมีความตระหนักเพิ่มขึ้นถึงโทษของการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล และความสัมพันธ์ของการบริโภคกับจำนวนประชากรผู้ที่เป็นโรค NCD และยิ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Buckton, Patterson, Hyseni, Katikireddi, Lloyd-Williams, Elliott-Green, Capewell, and Hilton (2018) ที่ศึกษาถึงนโยบายในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวในสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาการคลังเพื่อควบคุมการบริโภคน้ำตาลและการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล เพราะการบริโภคน้ำตาลและเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลนั้นมีความเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพของประชาชน ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมได้ออกมาคัดค้านและมองว่าจริง ๆ แล้วมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาด้านสาธารณสุขของประเทศ ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นวิกฤตที่ได้รับความสนใจจากสาธารณสุขและได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลออกมาตรการแก้ไขปัญหา ซึ่งเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งคือการนำมาตราการด้านภาษีมาใช้นั่นเอง

1.3.2 กระแสนโยบาย พบว่า ในช่วงของการก่อรูปนโยบายนั้น ทางเลือกต่าง ๆ (Alternatives) ในการนำมาตรการด้านภาษีมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหาสุขภาพของประชาชนถูกสร้างขึ้นโดยชุมชนนโยบาย (Policy Community) ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคล หรือองค์กรที่เชื่อมโยงกันด้วยความสนใจที่เหมือนกันในนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสุขภาพของประชาชนและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ผ่านการอภิปรายและพิจารณา ซึ่งต่อมาได้รับความเห็นชอบให้มีการดำเนินการได้ผ่านเวทีสาธารณะอย่างมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2552 และผลจากกระแสการเมืองที่เป็นแรงเสริมให้หน่วยงานราชการระดับกระทรวงเริ่มให้ความสำคัญอย่างจริงจัง โดยในช่วงของการกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอ หรือทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ในเบื้องต้น เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาเพื่ออนุมัติเห็นชอบ นอกจากนี้ ในปีพ.ศ.2559 คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้เสนอรายงาน เรื่อง การป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพด้านอาหารและโภชนาการ ในประเด็นการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีปริมาณน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานสุขภาพ ให้ที่ประชุม สปท.ได้พิจารณา จนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกนั้น ผู้จัดทำร่างนโยบายไม่ได้ประชาสัมพันธ์แนวคิดให้ความรู้แก่ประชาชนในสังคมทั้งในส่วนที่อยู่ในภาครัฐและภายนอกภาครัฐและสาธารณสุขได้ทราบ บุคคลภายนอกซึ่งแม้แต่กลุ่มผู้ประกอบอุตสาหกรรมเครื่องดื่ม ตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของนโยบายที่จะได้ผลกระทบโดยตรงจากมาตรการด้านภาษีเอง ก็ไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงรายละเอียดต่าง ๆ มากนัก การกำหนดนโยบายที่มองเพียงในมุมของผู้สนับสนุนนโยบายด้วยกันเองซึ่งต่างก็เป็นเครือข่ายในชุมชนนโยบายเดียวกัน แต่ละเลยความเห็นจากภาคส่วนอื่นๆ ส่งผลให้การกำหนดนโยบายไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ กระบวนการของกระแสนโยบายจึงต้องใช้เวลาที่ยาวนานเพราะต้องมีการศึกษาความเหมาะสมของการกำหนดนโยบายแบบซ้ำๆ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงร่างข้อเสนอที่ตอบสนองต่อผู้ที่มีส่วนร่วมของปัญหาจนกระทั่งได้ข้อเสนอสุดท้ายที่ได้รับการยอมรับ การกำหนดนโยบายจึงต้องมีความเป็นไปได้และเหมาะสมและไม่ขัดแย้งกับค่านิยมและความเชื่อของผู้มีส่วนร่วมในปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Senasu (2016) ที่พบว่า เส้นทางการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 ได้สำเร็จนั้น กระแสนโยบายที่สำคัญคือบทบาทของการผนึกกันของเครือข่าย (Network Integration) เพื่อรับฟังข้อเสนอ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น หาข้อสรุปร่วมกัน เพื่อการยกร่างกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องเสนอต่อรัฐบาล

หลังจากมีการผลักดันวาระนโยบายจนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกเป็นมาตรการด้านภาษี เพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชน รวมไปถึงการสร้างกระแสการยอมรับของสาธารณสุขต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kingdon (2003) ซึ่งได้เปรียบเทียบกระแสนโยบายไว้ว่าเป็นเสมือนกับน้ำซูปก้นหม้อ ซึ่งเมื่อถึงเวลาหนึ่งความคิดจะตกตะกอนรวมตัวอยู่กับหม้อเพื่อรอตัวช่วยมาทำละลายซูป ตัวช่วยที่เข้ามาเร่งปฏิกิริยาดังกล่าวจากหลายๆ ภาคส่วน มีทั้งกลุ่มชุมชนนโยบาย หน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ



บุคลากรทางการแพทย์ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นนโยบายที่มีผู้ผลักดันนโยบายว่ายนอยู่ในซูปจำนวนมาก แต่ก็ใช้เวลานานไม่ต่ำกว่าสิบปีกว่าที่ได้น้ำซูปดังกล่าวจะพร้อมรับประทานได้

1.3.3 กระแสการเมือง พบว่า กระบวนการนโยบายในกระแสการเมือง เมื่อวิเคราะห์จากตัวบ่งชี้ต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการมีอยู่จริงของปัญหา ทำให้เกิดกระแสทางสังคม (National Mood) ที่ผลักดันให้กลุ่มเคลื่อนไหว กลุ่มผลักดัน และกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งริเริ่มการรณรงค์ให้คนไทยบริโภคหวานและน้ำตาลลดลงโดยกลุ่มประชาสังคมและเครือข่ายพันธมิตรนโยบายด้านสุขภาพ และนักวิชาการจากองค์กรต่าง ๆ ที่ร่วมกันผลักดันให้เกิดกระแสนโยบายที่จะนำมาตราการด้านภาษีมาใช้เพื่อลดการบริโภคน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานสุขภาพ อันนำมาซึ่งภาวะน้ำหนักเกิน โรคอ้วน และโรค NCD มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นการร่วมกันทำงานในลักษณะของพันธมิตรแนวร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยในระยะแรกของการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) นั้น การดำเนินการจัดการปัญหาภาวะน้ำหนักเกินและโรคอ้วนถูกขับเคลื่อนโดยหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุขเป็นหลัก ซึ่งพบปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้ แม้ว่าจะมีหลักฐานยืนยันว่าหากนำมาตราการภาษีมาใช้ มีความเป็นไปได้ว่าจะประสบผลสำเร็จก็ตาม เนื่องจากได้วิเคราะห์แล้วว่า มีต้นทุนประสิทธิผลสูง แต่เนื่องจากมีแรงต่อต้านสูงทั้งจากสังคมและผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เนื่องจากมาตรการด้านภาษีนี้อาจมีผลเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตหรืออาจส่งผลกระทบต่อรายได้ของบุคคลบางกลุ่มหรืออยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข จึงไม่สามารถผลักดันได้อย่างเต็มที่

ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกระแสการเมืองซึ่งนำไปสู่ภาวะของนโยบาย เพื่อผลักดันให้มาตรการด้านภาษีถูกนำมาใช้นั้น ประกอบด้วย 1) มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2552 สูการยกระดับการจัดการปัญหาภาวะน้ำหนักเกินและโรคอ้วนให้เป็นวาระแห่งชาติ มีการส่งมอบภารกิจต่างๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการต่อ แต่ก็ยังไม่สามารถผลักดันนโยบายไปสู่การออกกฎหมายบังคับใช้ได้ 2) การเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองของประเทศโดย คสช. กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จากคณะรัฐบาลรักษาการในขณะนั้น รัฐบาลต่อมาภายใต้การนำของ คสช. ได้มุ่งเน้นให้มีการปฏิรูปประเทศอย่างรอบด้านและเห็นว่าประเด็นปัญหาสุขภาพของประชาชนและการปฏิรูประบบภาษีทั้งระบบเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน ประกอบการบริหารประเทศในช่วงเวลาที่ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎร จึงมีแรงต้านทางการเมืองน้อย กฎหมายหลายฉบับที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนจึงถูกบัญญัติขึ้นและมีผลบังคับใช้ในรัฐบาลของ คสช. และ 3) ประเด็นปัญหาด้านสุขภาพและการนำมาตราการด้านภาษีมาใช้ เพื่อแก้ปัญหาได้ การสนับสนุนและเห็นชอบจากองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศและมีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย เช่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นต้น

เมื่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภาษีมีทั้งฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายโดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรม เครื่องดื่มและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและเป็นกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายมากที่สุด โดยมีสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องดื่มไทยซึ่งเป็นตัวแทนในการเรียกร้องและเจรจาต่อผลประโยชน์ของกลุ่ม เห็นว่ารัฐมองข้อมูลเพียงด้านเดียว ควรเปิดโอกาสให้ภาคอุตสาหกรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานด้วย และการจัดเก็บภาษีไม่ควรเป็นวิธีการแก้ปัญหาสุดท้าย เพราะยังมีวิธีการอื่นๆ ที่สามารถนำมาใช้ได้ ส่งผลให้การผลักดันนโยบายต้องหยุดชะงักไปเพราะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ คือ คณะกรรมการประสานงาน รวม 3 ฝ่าย (ครม. สนช. และสปท.) ได้มีมติที่ประชุมเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559 ให้ชะลอการจัดเก็บภาษีออกไปอย่างไม่มีกำหนด เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปศึกษาเพิ่มเติมให้รอบด้านเสียก่อน มิเช่นนั้นอาจเกิดผลกระทบต่อไปในวงกว้างในอนาคต (Politics – Post Today, 2016)

สำหรับทัศนคติบางประเด็นซึ่งเป็นข้อโต้แย้งระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย (actors) จากสองฝ่ายคือฝ่ายที่คัดค้านนโยบายการจัดเก็บภาษี (Anti-tax Community) ซึ่งมาจากภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก กับฝ่ายที่สนับสนุนนโยบายการจัดเก็บภาษี (Pro-tax Community) ซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาคสาธารณสุขและภาคการคลัง มีดังนี้

ตารางที่ 1 ประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบาย

ฝ่ายคัดค้านนโยบาย	ฝ่ายสนับสนุนนโยบาย
1. ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี	
การเก็บภาษีเฉพาะสินค้าเครื่องดื่มเป็นการเลือกปฏิบัติ และเกิดความไม่เป็นธรรม ปัจจุบันมีสินค้าอาหารมากมายหลายประเภทที่มีน้ำตาลเป็นส่วนประกอบ แต่กลับไม่ต้องเสียภาษี	ภาษีสรรพสามิตจัดเก็บสินค้าที่มีลักษณะพิเศษเป็นเฉพาะบางอย่าง ไม่ใช่สินค้าทั่ว ๆ ไป ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ในการจัดเก็บ และต้องมีกฎหมายรองรับด้วย
2. ประเด็นเกี่ยวกับการแข่งขันทางธุรกิจและสิทธิในการเลือกซื้อสินค้าของผู้บริโภค	
การเก็บภาษีจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในเชิงธุรกิจ และละเมิดสิทธิในการเลือกซื้อสินค้าตามความพึงพอใจของผู้บริโภค การแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชนมีวิธีการอื่นอีกมาก ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการด้านภาษี	มีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตราการด้านภาษีมาใช้เป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ผลิตเอาเปรียบผู้บริโภค และป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคต้องตกเป็นเหยื่อของการตลาด และยังคงต้องเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพที่ตามมา
3. ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ	
การเก็บภาษีจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อการทำงานในอุตสาหกรรมเครื่องดื่มและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง การขาดทุนของกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) หรือผู้ประกอบการรายใหม่ และการย้ายฐานการผลิตไปประเทศอื่นที่ไม่จัดเก็บภาษี เป็นต้น	ยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่ามาตรการด้านภาษีมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์แน่นอนแล้วว่าหากไม่เก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลจะทำให้เกิดการเจ็บป่วยและเสียชีวิตจากโรคต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมที่หมดไปกับการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น
4. ประเด็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการนำมาตราการด้านภาษีมาใช้	
การนำมาตราการด้านภาษีมาใช้เป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด รัฐอาจมีเหตุผลเพื่อต้องการรายได้ที่เพิ่มขึ้น มากกว่าความต้องการให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี นอกจากนี้ก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย การแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดนโยบายในลักษณะนี้ถือว่าการดำเนินการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม	รัฐต้องจัดเก็บภาษีเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน ป้องกันและแก้ไขปัญหาจากโรคต่าง ๆ ที่มีผลมาจากการบริโภคน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐาน เมื่อประชาชนมีสุขภาพดีก็就不用มีค่าใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุขจำนวนมากเหมือนที่ผ่านมา และรายได้จากการเก็บภาษีดังกล่าวก็จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า กระแสการเมืองในการผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลในบางประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาของ Bonilla-Chacin, Iglesias, Suaya, Trezza, and Macias (2016) ที่พบว่า การตัดสินใจในนโยบายการจัดเก็บภาษีในประเทศเม็กซิโกนั้นเป็นผลมาจากกระบวนการสนับสนุนที่ยาวนานโดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วม ซึ่งให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สำคัญเกี่ยวกับสถานะของความชุกของโรคและทางเลือกในการต่อสู้กับปัญหาสุขภาพของประชาชน และการผลักดันนโยบายในหลายประเทศต่างก็ถูกต่อต้านอย่างหนักจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเช่นเดียวกับในประเทศไทย ตัวอย่างเช่นการศึกษาของ Schaller and Mons (2018) เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลในประเทศเยอรมันนั้น พบว่า การผลักดันให้มีการนำมาตราการด้านภาษีมาใช้ได้นั้นต้องเผชิญกับการคัดค้านอย่างหนักจากภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการใด ๆ ที่จะนำไปสู่การบริโภคและยอดขายที่ลดลง จึงพยายามต่อต้านไม่ให้มีการออกกฎหมายมาใช้บังคับ ด้วยการแทรกแซงนโยบายโดยตรง เช่น การวิ่งเต้นหรือการล็อบบี้ การเข้าไปมีอิทธิพลต่องานวิจัยและสื่อต่าง ๆ รวมทั้งการแอบแฝงในรูปของกลยุทธ์ทางการตลาดที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร (Corporate Social Responsibility หรือ CSR) เพื่อสร้างแนวร่วมที่ต่อต้านมาตรการด้านภาษีโดยการโน้มน้าวให้แนวคิดของพวกเขาเป็นที่ยอมรับของฝ่ายการเมืองและในประชากร และในขณะเดียวกันก็พยายามผลักดันไม่ให้มาตรการด้านภาษีเกิดขึ้นแต่ให้นำมาตรการด้านการศึกษาภาษีแทน

ในบริบทของประเทศไทย เพื่อให้มาตรการด้านภาษีมีความเหมาะสมและเกิดจากการระดมความคิดเห็นและการให้ข้อมูลที่มีครอบคลุมรอบด้านมากขึ้น กระทรวงการคลังและกระทรวงสาธารณสุขจึงได้แต่งตั้งผู้แทนจากภาคอุตสาหกรรมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วยเพื่อช่วยลดความขัดแย้งระหว่างผู้สนับสนุนมาตรการด้านภาษีกับผู้คัดค้านมาตรการดังกล่าว การต่อรองและโน้มน้าว จึงเหลือเพียงประเด็นความกังวลเกี่ยวกับความชัดเจนของทางเลือกนโยบายที่จะ



ถูกนำมาใช้จริง การขอยืดระยะเวลาในการปรับตัวของผู้ประกอบอุตสาหกรรม และการเร่งประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Phundeamvong (2016) ที่พบว่า การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเกิดจากการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองเชิงนโยบาย เช่น การประสานความร่วมมือของชุมชนนโยบายกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเปิดการเจรจาต่อรองทางนโยบายกับฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญห โดยจัดตั้งเป็นคณะทำงานขึ้นเพื่อร่วมกันทำงานระหว่างตัวแทนเครือข่าย ภาครัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การรวมตัวของพันธมิตรนโยบายที่จะช่วยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายได้นั้น สมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มต้องมีความเชื่อและมุมมองที่สอดคล้องกัน อันเกิดจากความใกล้ชิดในการเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นเชิงนโยบายร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Sabatier and Weible (2007) ที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการขยายมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว ทั้งจากหน่วยงานรัฐหรือผู้ตัดสินใจนโยบายที่เป็นทางการไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมที่กว้างมากขึ้น

2. ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล มีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การสนับสนุนให้มีการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีให้มากขึ้นและควรมีบทบาทเป็นเครื่องมือหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชน มาตรการด้านภาษีควรเป็นมาตรการรองลงมาในลักษณะของมาตรการเชิงรุกมากกว่า
- 2) การเพิ่มช่องทางในการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการขายสินค้าเพื่อสุขภาพที่ได้ปรับสูตรและลดน้ำตาลลงแล้ว โดยจัดหมวดหมู่ของการวางจำหน่ายสินค้าเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงและเลือกซื้อสินค้าเพื่อสุขภาพได้ง่ายขึ้น
- 3) ควรควบคุมการใช้สารให้ความหวานทดแทนน้ำตาลในปริมาณที่เหมาะสม แล้วลดข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลจากธรรมชาติของผลไม้และพืชผัก
- 4) ควรสนับสนุนให้มีการดูแลเรื่องความสมดุลของสารอาหารของผู้บริโภค และหาเวลาทำกิจกรรมการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ มากกว่าการตั้งใจที่จะเก็บภาษีจากปริมาณน้ำตาลในเครื่องดื่มเพียงอย่างเดียว
- 5) ส่งเสริมความร่วมมือกันเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งทางด้านแนวคิดและแนวปฏิบัติระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ในเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย
- 6) ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการปรับตัวของผู้ประกอบอุตสาหกรรมควรได้รับการพิจารณาโดยใช้หลักความยืดหยุ่นในการจัดเก็บภาษี เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย
- 7) การเพิ่มการกระจายสินค้าของผลิตภัณฑ์ทางเลือกซึ่งมีปริมาณน้ำตาลน้อยหรือปราศจากน้ำตาลให้กว้างขวางมากขึ้น เพื่อให้สินค้าเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพทุกกลุ่มสามารถจำหน่ายได้อย่างทั่วถึงทั้งในเขตเมืองและนอกเมืองทั่วประเทศ
- 8) การนำมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมาใช้เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาควรเป็นรูปแบบของการจูงใจในการสร้างความร่วมมือ มากกว่าการบังคับให้ปฏิบัติ ซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพและส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการผลิตได้ง่ายกว่า
- 9) สนับสนุนให้มีการทำการตลาดที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างไม่มีนัยแอบแฝง และรณรงค์ภายในกลุ่มผู้ประกอบการเครื่องดื่มในการไม่สนับสนุนการสร้างอุปสงค์เทียมผ่านกิจกรรมการชิงโชคด้วยรางวัลมูลค่าสูงๆ
- 10) การจัดเก็บภาษีควรครอบคลุมเครื่องดื่มทุกประเภทอย่างแท้จริง ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะกลุ่มผลิตภัณฑ์ใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินธุรกิจ และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดตรงประเด็นและครอบคลุม
- 11) เร่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานที่ใช้ในการตรวจวัดปริมาณน้ำตาลในสินค้าเครื่องดื่มที่ยังไม่มีความชัดเจน ให้ผู้ประกอบการและผู้นำเข้าสินค้าเครื่องดื่มที่เพิ่งเข้าสู่ระบบการเสียภาษีสรรพสามิต

จากทัศนคติเกี่ยวกับนโยบายที่พบข้างต้น อธิบายได้ว่าหากการกำหนดนโยบายไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์อาจจะต้องมีการประเมินผลเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในแต่ละข้อโดยละเอียด เพื่อพิจารณาว่าปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้นปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เสนอแนวทางบางประการเพื่อแก้ไขผลกระทบจากการจัดเก็บภาษี ซึ่งแนวทางในการแก้ไขต่างๆ เหล่านี้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการทบทวนนโยบายเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้มีแนวปฏิบัติไปสู่จุดดุลยภาพร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ได้ (Henry, 1992 ; Dye, 2005 ; Anderson, 2006) แต่หากไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ก็อาจจะต้องนำไปสู่การยกเลิกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบายต่อไปในอนาคต เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และสามารถตอบสนองความต้องการของภาคส่วนต่างๆ ได้ (Kraft and Furlong, 2004)

3. รูปแบบการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลและผลการดำเนินงานของต่างประเทศ

มาตรการราคาและภาษีเป็นมาตรการที่ WHO ระบุว่าเป็นหนึ่งในมาตรการที่ควรดำเนินการมากที่สุด/มีความคุ้มค่าสูง (Best buy intervention) ในการจัดการปัญหาสุขภาพและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และสามารถขยายผลไปยังสินค้าและบริการอื่นๆ ได้ (World Health Organization, 2017 ; World Health Organization, 2017a) นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจากทั่วโลกจึงมีแนวคิดที่จะนำมาตราการด้านภาษีมาใช้กับสินค้าประเภทอาหารเพื่อจัดการกับปัญหาภาวะโรค อ้วนและโรค NCD ต่างๆ ซึ่งได้ส่งผลเสียต่อสุขภาพของประชากรโลก และกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสุขภาพอันมีที่มาจากกรบริโภคน้ำตาลที่เกินเกณฑ์มาตรฐานในชีวิตประจำวัน โดยสินค้าในกลุ่มเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ซึ่งมีปริมาณน้ำตาลเป็นส่วนผสมนั้นถือเป็นตัวการหลักที่สำคัญซึ่งรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ พยายามที่จะหามาตราการที่แรงพอที่จะมาหยุดยั้งหรือลดการบริโภคลงเพื่อขจัดปัญหาสุขภาพดังกล่าวข้างต้น จึงได้นำมาตรการด้านภาษีมาใช้กับสินค้าเครื่องดื่มเช่นกัน เพื่อให้เกิดการลดการบริโภค และเกิดการผลิตสินค้าเครื่องดื่มที่ปราศจากน้ำตาลหรือน้ำตาลน้อยลง ควบคู่ไปกับเหตุผลในการหารายได้ให้กับรัฐบาลได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ The National Reform Steering Committee on Public Health and Environment Reform (2017) และ Osornprasop, Sirinya and Gowachirapant (2018) ที่ระบุว่ามาตรการด้านภาษีเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด และหลายประเทศทั่วโลกต่างให้ความสำคัญและมีการผลักดันให้เกิดนโยบายดังกล่าวขึ้น

ที่ผ่านมาจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่สามารถผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษี และนำมาตราการเชิงรุกดังกล่าวมาปฏิบัติได้นั้น พบว่าการจัดเก็บภาษีมีผลทำให้เกิดการบริโภคสินค้าเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลลดลง ซึ่งคาดว่าจะส่งผลในการลดอัตราการเจ็บป่วยและเสียชีวิตจากโรคอ้วนและโรค NCD ต่าง ๆ ได้ เนื่องจากมีเหตุผลทางโภชนาการที่เพียงพอสำหรับการออกแบบนโยบาย เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดเก็บภาษีและง่ายต่อการจัดเก็บ ซึ่งในปัจจุบันได้มีหลายประเทศที่จัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลแล้ว ที่ได้นำมาตราการภาษีในลักษณะนี้มาใช้แล้วเช่นกัน การจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศต้นแบบเหล่านี้เป็นแรงผลักดันที่เป็นจุดเปลี่ยนสำหรับการนำมาตราการภาษีมาใช้ทั่วโลก สอดคล้องกับงานวิจัยของ Lutzenkirchen (2018) และ Le Bodo, Etilec, Gagnon, and Wals (2019) ที่พบว่ามีปัจจัยเชิงบริบท (Contexts) หลายประการที่ช่วยเอื้ออำนวยให้เกิดการผลักดันและพัฒนาเป็นมาตรการด้านภาษี เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ซึ่งต้องการหาแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้รัฐ สาธารณชนและรัฐบาลเองมีความตระหนักเพิ่มขึ้นถึงโทษของการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล และความสัมพันธ์ของการบริโภคน้ำตาลกับจำนวนประชากรผู้ที่เป็นโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง เป็นต้น

สำหรับตัวอย่างประเทศและเมืองต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน และได้นำมาตราการด้านภาษีมาใช้กระทั่งปัจจุบัน รวมถึงมีการประเมินผลนโยบายแล้วพบว่าการจัดเก็บภาษีช่วยลดการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลได้ มีดังนี้ (The National Reform Steering Committee on Public Health and Environment Reform, 2016 ; World Cancer Research Fund International, 2018)



ตารางที่ 2 ตัวอย่างประเทศและเมืองต้นแบบที่ประสบผลสำเร็จในการผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล

ประเทศ	ประเภทเครื่องดื่มที่เก็บภาษี	อัตรากาซี	เริ่มบังคับใช้
ฟินแลนด์	เครื่องดื่มน้ำตาลอัดลมทั้งที่มีน้ำตาลและไม่มีน้ำตาล และน้ำแร่	0.22 ยูโรต่อลิตร (0.26 ดอลลาร์) สำหรับน้ำตาลอัดลมที่มีน้ำตาล 0.11 ยูโรต่อลิตร (0.13 ดอลลาร์) สำหรับเครื่องดื่มปราศจากน้ำตาลและน้ำแร่	1 มกราคม 2554
ฝรั่งเศส	เครื่องดื่มสำเร็จรูปทุกประเภทที่มีน้ำตาลหรือสารให้ความหวานทดแทนน้ำตาล	0.0716 ยูโรต่อลิตร (0.085 ดอลลาร์)	1 มกราคม 2555
เม็กซิโก	เครื่องดื่มทุกประเภทที่มีน้ำตาลยกเว้นนมหรือโยเกิร์ต	1 เปโซต่อลิตร (0.05 ดอลลาร์)	1 มกราคม 2557
ชิลี	เครื่องดื่มทุกประเภทที่มีน้ำตาลหรือสารให้ความหวาน ยกเว้นน้ำผลไม้ ร้อยละ 100 และเครื่องดื่มจากนม	กาซีตามมูลค่า (Ad valorem) ร้อยละ 18 สำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเกินกว่า 6.25 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร และร้อยละ 10 สำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลน้อยกว่า 6.25 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร	1 ตุลาคม 2557
เมืองเบิร์กลีย์ รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา	เครื่องดื่มรสหวานทุกประเภท ยกเว้นอาหารชนิดเหลว เครื่องดื่มนม เครื่องดื่มอัดกาซีที่ไม่มีน้ำตาล และน้ำผลไม้	1 เซ็นต์ต่อเครื่องดื่ม 1 ออนซ์	1 มีนาคม 2558

การเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดการปัญหาสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐาน โดยมาตรการด้านภาษีนอกจากจะมีศักยภาพในการส่งเสริมสุขภาพที่ดีให้แก่ประชากรแล้วยังเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมหากมีการจัดสรรรายได้จากภาษีไปใช้สำหรับการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนต่อไป โดยรูปแบบในการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของต่างประเทศ และผลการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมานั้น มีหลายประเทศที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามปริมาณน้ำตาลในเครื่องดื่ม (หน่วยเป็นกรัมต่อเครื่องดื่มปริมาณ 100 มิลลิลิตร) แต่บางประเทศก็จัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลทุกประเภทในอัตราที่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศที่จะออกแบบโครงสร้างภาษีให้สอดคล้องตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์หลักของการนำมาตรการด้านภาษีมาใช้ นั้น มาจากเหตุผลหลัก 2 ประการคือ เพื่อสุขภาพของประชากรและเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้รัฐ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Francis, Marron and Rueben (2016) และ Backholer, Vandevijvere, Blake and Tseng (2018) ที่พบว่าผู้ตัดสินใจนโยบายของแต่ละประเทศอาจต้องเลือกทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมด้วยว่าจะจัดเก็บภาษีโดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐหรือเพื่อลดการบริโภคน้ำตาล หากต้องการตามเป้าหมายแรกก็ให้เก็บภาษีในอัตราตามมูลค่า แต่หากต้องการจัดเก็บภาษีเพื่อลดการบริโภคน้ำตาลลง ก็จะต้องใช้การเก็บภาษีในอัตราตามปริมาณนั่นเอง

จากการผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลในหลายประเทศ พบว่ามีทั้งประเทศ รัฐ และเมืองที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย โดยได้นำนโยบายไปปฏิบัติมาแล้วในระยะหนึ่ง และบางประเทศมีการประเมินผลนโยบายดังกล่าวแล้ว โดยสามารถจำแนกออกเป็น 1) ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย ซึ่งจากข้อมูลในปี 2019 มีไม่ต่ำกว่า 40 ประเทศที่ได้ผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มและอาหารที่มีน้ำตาลได้จนสำเร็จ และ 2) ประเทศที่ไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย โดยหลายประเทศไม่สามารถผลักดันให้ออกเป็นมาตรการได้ และหลายประเทศก็ออกมาเป็นมาตรการปฏิบัติได้ระยะหนึ่งแต่ก็ต้องยกเลิกไป เพราะไม่ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายต่อไปได้ ซึ่งแต่ละประเทศก็มีเหตุผลประกอบในการยกเลิกมาตรการดังกล่าว แต่มีสาเหตุหลักที่อาจอยู่เบื้องหลังความล้มเหลวดังกล่าวคือ เกิดจากกลยุทธ์ที่เข้มแข็งของภาคอุตสาหกรรมและผู้ค้าปลีกในการต่อต้านนโยบายการจัดเก็บภาษี สอดคล้องกับผลการศึกษาของ The National Reform Steering Committee on Public Health and Environment Reform (2017) และผลการวิจัยของ Schaller and Mons (2017) ที่พบว่า การนำมาตรการด้านภาษีมาใช้ได้นั้นอาจจะต้องผ่านอุปสรรคสำคัญบางประการ เพราะภาคอุตสาหกรรมย่อมไม่เห็นด้วยกับมาตรการใด ๆ ที่จะนำไปสู่การบริโภคและยอดขายที่ลดลง จึงมีความพยายามอย่างมากด้วยการใช้กลยุทธ์ต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการออกกฎหมายมาบังคับใช้

การผลักดันนโยบายการจัดเก็บภาษีของต่างประเทศเองก็มีความเกี่ยวข้องกับ 3 กระแสหลักตามทฤษฎี Multiple Streams ของ Kingdon (2003) คือ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ซึ่งทั้ง 3 กระแสหลักนี้จะต้องมีการเชื่อมโยงต่อกันจึงจะทำให้วาระของปัญหาโอกาสเข้าไปสู่วาระนโยบาย และนโยบายจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ก็ต้องขึ้นอยู่กับ การตระหนักต่อปัญหาการแก้ไขปัญหามาตรการทางการเมืองให้ความสำคัญต่อปัญหาและการแก้ไขปัญหาด้วย เช่นเดียวกับ ในประเทศไทย สอดคล้องกับงานวิจัยของ Lutzenkirchen (2018) ซึ่งพบว่า ความร่วมมือจากเครือข่ายพันธมิตรนโยบายทั้งในประเทศและต่างประเทศมีความสำคัญต่อการกำหนดวาระนโยบายการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล และในกระบวนการ นโยบายอาจพบความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการเป็นตัวแทนในกระบวนการ นโยบายอย่างเป็นทางการ โดยตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ กระทรวงการคลังและกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งในระยะแรก การผลักดันมาตรการทางภาษีได้รับแรงต่อต้านอย่างหนัก โดยอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่มี อิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินการตามนโยบาย

สำหรับปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลในประเทศนั้น พบว่าผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ มีประเด็นที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยซึ่งผู้วิจัยได้ค้นพบจากการ สัมภาษณ์เชิงลึกคือ แม้วานานาประเทศได้นำมาตรการด้านภาษีมาใช้เพื่อลดการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล ซึ่งเป็นมาตรการ สำคัญที่ใช้แก้ปัญหาความเสี่ยงในการเป็นโรค NCD ของประชากรโลก และมีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่ามาตรการด้านภาษี สามารถนำมาใช้ได้อย่างเกิดประสิทธิผล (Backholer, Vandevijvere, Blake and Tseng, 2018) ก็ตาม ยังคงมีการคัดค้าน จากผู้ประกอบการอย่างหนักในหลายๆ ประเทศ เนื่องจากการเก็บภาษีจะมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของพวกเขา โดยตรง จึงสนับสนุนให้มีการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นเครื่องมือหลักมากกว่ามาตรการด้านภาษี เช่น การให้การศึกษา ในเรื่องโภชนาการที่ดี การติดฉลากผลิตภัณฑ์ที่ระบุปริมาณน้ำตาลที่ชัดเจนเพื่อเป็นทางเลือกของผู้บริโภค และการให้แนวทาง หรือคำแนะนำด้านโภชนาการจะมีเกิดประสิทธิผลมากกว่า (Schaller and Mons, 2018; Le Bodo, Etilec, Gagnon and Wals, 2019) โดยการนำมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมาใช้ อาจเป็นแรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ดีกว่า การบังคับให้ปฏิบัติตาม และอาจจะมีประสิทธิภาพรวมถึงส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการผลิตได้ง่ายกว่า อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ภาคอุตสาหกรรมมีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามนโยบายสูง ก็อาจทำให้นโยบายการจัดเก็บภาษี เครื่องดื่มถูกลดความสำคัญลงและอาจมีการบิดเบือนผลลัพธ์ของนโยบายก็ได้ (Lutzenkirchen, 2018)

4. มาตรการเชิงกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของ ประเทศไทย ที่ได้จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยการวิจัยเอกสารในประเด็นที่เกี่ยวกับกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะ เช่น งานของ Ingram and Mann (1980), Cheema and Rondinelli (1980), Thongkhao (2008), Mitgitti (2016) และ Siriudomset (2018) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการจัดสนทนากลุ่ม พบว่า ในการขับเคลื่อน นโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลให้ประสบผลสำเร็จได้นั้นจะต้องอาศัย กลยุทธ์ 7 กลยุทธ์ ได้แก่ กลยุทธ์การเผยแพร่ข่าวสารนโยบายที่ถูกต้องให้สาธารณชนเข้าใจ กลยุทธ์การแสวงหาการสนับสนุนจากผู้นำและผู้มี อำนาจในการตัดสินใจที่เข้มแข็ง กลยุทธ์การจัดองค์การบริหารและประสานงานแบบบูรณาการ กลยุทธ์การประชุมอบรมหรือ การสัมมนาปัญหาอย่างต่อเนื่อง กลยุทธ์การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงานโดยการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารการจัดเก็บภาษีสินค้าเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล กลยุทธ์การขยายฐานการจัดเก็บภาษีไปสู่การผลิตและนำเข้าสินค้ารูปแบบ ใหม่ๆ และกลยุทธ์การตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล และประเมินผลนโยบายที่ชัดเจน

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทย พบว่า สารนโยบายที่ส่งผลให้ได้รับการผลักดันและได้ตัดสินใจให้นำมาปฏิบัติโดยออกเป็นกฎหมายใช้บังคับอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ความชอบธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง สนับสนุนให้เกิดการคลังสาธารณสุขที่ยั่งยืน และต้องการการมีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ โดยบริบทสำคัญที่ช่วยผลักดันนโยบาย ประกอบด้วย มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 2 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ.2557 ที่ส่งผลให้ คสช. เข้ามาวางกรอบการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศแบบรอบด้าน และเร่งด่วน และแนวโน้มของการบริโภคเพื่อสุขภาพได้ส่งผลให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมร่วมมือเพื่อปรับปรุงสูตรการผลิต เครื่องดื่มด้วยการลดปริมาณน้ำตาลลง และผลิตสินค้าเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพที่มีความหลากหลายสำหรับผู้บริโภคมากขึ้น ขณะที่ ความสำเร็จของการผลักดันนโยบายขึ้นอยู่กับ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย ที่เกี่ยวข้อง และความ



เข้มแข็งของเครือข่ายพันธมิตรนโยบายจากภาคส่วนต่างๆ และโอกาสในการผลักดันนโยบายในเวลาที่เหมาะสม จนสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 ได้ในที่สุด โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอุปสรรค และแนวทางแก้ไขผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีในครั้งนี้ รวมถึงผลการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลและผลการดำเนินงานของต่างประเทศ ทำให้สามารถสังเคราะห์มาตรการเชิงกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนนโยบายให้ประสบผลสำเร็จได้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลจากการวิจัยครั้งนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลที่สำคัญประกอบการประเมินผลนโยบายและพิจารณาผลสะท้อนกลับของนโยบายการจัดเก็บภาษีสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทย และนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นแนวทางหรือเป็นกรณีศึกษาสำหรับนโยบายการจัดเก็บภาษีในระดับนานาชาติ และทางด้านวิชาการ สามารถนำผลวิจัยไปพัฒนาหรือสร้างองค์ความรู้ใหม่ได้ต่อไปในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะรวมถึงบริษัทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

ในการนำนโยบายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลของประเทศไทยไปปฏิบัติ ควรยึดหลักความเป็นธรรมโดยการขยายฐานภาษี ให้มีการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มประเภทอื่นๆ ที่มีการเติมน้ำตาลให้ครอบคลุมสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยจัดเก็บภาษีในอัตราที่เหมาะสมกับสินค้าแต่ละประเภท ควบคู่กับการนำมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้นำเข้าให้มีความร่วมมือโดยสมัครใจการผลิตและนำเข้าสินค้าเครื่องดื่มรวมถึงอาหารที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพของผู้บริโภค

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาถึงการประเมินผลนโยบายตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ว่าด้วยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล และศึกษาถึงแนวทางในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าอาหารที่ผลิตจากโรงอุตสาหกรรมด้วยเช่นเดียวกับสินค้าเครื่องดื่ม ในประเด็นที่เกี่ยวกับความหวาน ความมัน และความเค็ม เพื่อสนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชากรไทยได้อย่างยั่งยืน

ข้อจำกัดของงานวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้พบข้อจำกัดเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่อยู่ฝ่ายการเมืองระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามแผนการดำเนินการวิจัยครั้งนี้เดิมคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งในช่วงเวลาที่ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อประกอบการวิจัยครั้งนี้ นายอุตตม สาวนายน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยผู้วิจัยได้ยื่นหนังสือเพื่อขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว แต่กระทรวงการคลังได้ส่งเรื่องต่อไปให้หน่วยงานราชการในสังกัดที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ กรมสรรพสามิต เป็นผู้ดำเนินการตอบรับและรับผิดชอบในการให้ข้อมูลแทน ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงมิได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่อยู่ฝ่ายการเมืองโดยตรงตามแผนการเก็บข้อมูลที่ได้กำหนดไว้ การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจึงขาดความสมบูรณ์ในการแสวงหาข้อมูลเชิงลึกที่หลากหลายในประเด็นต่าง ๆ ที่อาจจะได้จากมุมมองของฝ่ายการเมืองที่มีต่อนโยบายการจัดเก็บภาษี ข้อมูลที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามวิจัยจึงมาจากข่าวหนังสือพิมพ์ที่ได้ทำการสัมภาษณ์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในอดีตที่ผ่านมาเป็นหลัก

References

- Anderson, J. E. (2006). *Public Policymaking: An Introduction*. 6th ed. Boston : Houghton Mifflin.
- Backholer, K., Vandevijvere, S., Blake, M., and Tseng, M. (2018). Sugar-sweetened Beverage Taxes in 2018 : a year of reflections and consolidation. *Public Health Nutrition*, 21(18), 3291-3295.
- Birkland, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. In F. Frank Fischer et al. (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL : CRC Press.



- Bonilla-Chacin, M., Iglesias, R., Suaya, A., Trezza, C. and Macias, C. (2016). *Learning from the Mexican Experience with Taxes on Sugar-Sweetened Beverages and Energy-dense Foods of Low Nutritional Value: Poverty and Social Impact Analysis. Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper Series 106595, The World Bank.* Washington DC : The World Bank.
- Buckton, C.H., Patterson, C., Hyseni, L., Katikireddi, S.V., Lloyd-Williams, F., Elliott-Green, A., Capewell, S., and Hilton, S. (2018). The palatability of Sugar-sweetened Beverage Taxation : A content analysis of newspaper coverage of the UK sugar debate. *PLoS ONE*. 13(12),1-15.
- Bureau of Non-communicable Diseases. (2016). *Raīngān pračham pī sōṅgphanhārājīhāsīpkāo [2016 Annual Report]*. Bangkok : Office of Printing Affairs, the War Veterans Organization of Thailand under Royal Patronage of His Majesty the King.
- Capacci, S., Allais, O., Bonnet, C. and Mazzocchi, M. (2019). The impact of the French soda tax on prices and purchases. An ex post evaluation. *PLOS ONE*, 14(10),1-22.
- Cheema, D. and Rondinelli, A. (1980). *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. New York : McGraw-Hill.
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. 11th ed. Upper Saddle River, NJ : Pearson Prentice Hall.
- Excise Tax Act, B.E. 2560 (2017). (2017, March 20). *Royal Thai Government Gazette*. Volume 134, chapter 32 A.
- Francis, N., Marron, D., and Rueben, K. (2016). *The Pros and Cons of Taxing Sweetened Beverages Based on Sugar Content. State and Local Finance Initiative. Urban Institute Research Report*. Washington, DC. : Urban Institute.
- Haning, M.T., Arundhana, A.I., and Muqni, A.D. (2016). The Government Policy Relating to Sugar-Sweetened Beverages in Indonesia. *Indian Journal of Community Health*, 28(3), 222-227.
- Harnklap, J. (2019). *Kānkamnot nayōbāi phalangngān khōṅg prathēt Thai [Energy Policy Formulation of Thailand]*. *The Journal of Interdisciplinary Research: Graduate Studies*. 8(1),80-92.
- Henry, N. (1992). *Public Administration and Public Affairs*. Second Edition. New Jersey : Prentice-Hall.
- Ingram, Hellen M. and Mann, D.E. (1980). *Why Policy success of Fail*. Beverly Hills, California : Sage Publication Inc.
- Jaiborisudhi, W. (2019). *Kānsuksā priāpthiāp krabūan nayōbāi nung tambon nung phalittaphan (One Tambon One Product : OTOP) khōṅg Thai læ nayōbāi nung mūbān nung phalittaphan (One Village One Product : OVOP) khōṅg Yīpun [A Comparative Study on One Tambon One Product (OTOP) of Thailand and One Village One Product (OVOP) of Japan: An Policy Process Analysis]*. *Japanese Studies Journal*, 36(2),17-39.
- Karnjanapiboonwong, A. and Sriwanichakorn, S. (2016). *Sathanakān rōk mai tittō patchai siāng tō rōk mai tittō læ kānchat rabop boṛikān phūā tōp sanōṅg tō rōk mai tittō tān paomāi læ tuā chī wat radap lōk khōṅg prathēt Thai pī Phō.Sō. sōṅgphanhārājīhāsīpsām - sōṅgphanhārājīhāsīppæēt [Situation of Non-Communicable Disease (NCDs), the Risk Factors and Service System Organization to Target NCDs Response and Global NCDs Indicators of Thailand Year 2010 – 2015]*. Nonthaburi : Sahamit Printing and Publishing Co., Ltd.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York : Longman.
- Kraft, M. E. and Furlong, S. R. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D.C : CQ Press.
- Le Bodo, Y., Etiléc, F., Gagnon, F. and Wals, P. (2019). Conditions Influencing the Adoption of a Soda Tax for Public Health: Analysis of the French Case (2005 – 2012). *Food Policy*, Elsevier, 88(C).



- Lutzenkirchen, C. (2018). *A Policy Analysis of the 2014 Mexican Soda Tax (Unpublished Doctoral thesis)*. School of Hygiene & Tropical Medicine, London.
- Mitgitti, R. (2016). *Kān khaphklūan nayōbāi sāthārana phūa sukkhaphāp dōi kānmī suānrūam khōng chumchon : botbat thī thāthāi khōng phayābān chumchon [Community-Engaged Implementation of Public Healthcare Policies: A Challenging Role of Community Nurses]*. *Thai Journal of Nursing Council*, 31(3),26-36.
- Mosier, S. (2013). Cookies, Candy, and Coke: Examining State Sugar-Sweetened-Beverage Tax Policy from a Multiple Streams Approach. *International Review of Public Administration*, 18(1),93-120.
- Niederdeppe, J., Gollust, S., Jarlenski, M., Nathanson, A., Barry, C. (2013). News Coverage of Sugar-Sweetened Beverage Taxes: Pro- and Antitax Arguments in Public Discourse. *American Journal of Public Health*, 103(6), e92-e98.
- Office of the Cane and Sugar Board. (2016). *Parimān kān chāmnāi namtān saī phūa bōrīphōk phāinai prathēt pī Phō.Sō. sōngphanhārōjāsīpkāo kān chāmnāi namtān saī phūa bōrīphōk phāinai prathēt [Domestic Sales of Sugar for Consumption]*. Retrieved March 2019, from <http://www.sugarzone.in.th>.
- Osornprasop, S., Sirinya, S., and Gowachirapant, S. (2018). *Lessons Learned from Thailand's Obesity Prevention and Control Policies (English)*. Washington, D.C. : World Bank Group.
- Pan-On, P. (2016). *Kānkamnot nayōbāi kān chōtthabān khūchīwit nai prathēt Thai [The Formulation of Same Sex Marriage Registration Policy in Thailand]*. *Suan Sunandha Rajabhat University Graduate Studies Journal*, 2(1),114-127.
- Phundeamvong, C. (2016). *Krabūankān lāe kānmī suānrūam nai kān khaphklūan nayōbāi sāthārana dān thīyū āsai khōng khruākhaī salam sī phāk [Four Regions Slum Network's Process and Participation in Public Policy Advocacy on Housing]*. *Journal of Social Research*, 39(1),76-108.
- Pitayarangsarit, S. (2018). *Sīhānkārḥ kār dānein ngān dān kār p̄xngk̄an khwbkhum rokḥ mī tid̄t̄x [Situation of Prevention and Control of Non-Communicable Disease]*. Nonthaburi : Bureau of Non-Communicable Disease, Department of Disease Control, Ministry of Public Health.
- Politics – Post Today. (2016). *Wip sān fāi yang mai khō mātrakan kep phāsī ‘āhān - khruāngdūm namtān sūng [Whip 3 Parties Have Not Yet Decided to Collect a Tax on Food-sugar Drinks]*. Retrieved November 2019, from <https://www.posttoday.com/politic/news/436269>.
- Prasertsom, P. (2019). *Kwā chā mā pen rūāngrāo khōng phāsī khwām wān [Story of the Sweetened Beverage Tax]*. *Chaladsue Online Magazine*, 26(224)]. Retrieved December 2019, from <https://www.chaladsue.com/article/3242>.
- Qiolevu, V.S. and Lim, S. (2019). Stakeholder Participation and Advocacy Coalitions for Making Sustainable Fiji Mineral Royalty Policy. *Sustainability*, 11(3), 797.
- Ratanarangsima. K. (2012). *Sathanakan kān bōrīphōk tān khōng prachakōn Thai pī sōngphanhārōjāsīp - sōngphanhārōjāsīpsām [The sugar consumption of Thai population during 1997-2010]*. *Health Journal*, 17(2),23-30.
- Sabatier, P. And Weible, C.M. (2007). *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder Colo. : Westview Press.
- Schaller, K. and Mons, U. (2018). Tax on Sugar Sweetened Beverages and Influence of the Industry to Prevent Regulation. *Ernaehrungs Umschau International*, 65(2),34-41.
- Senasu, W. (2016). *Sēnthāng kotmāi sukkhaphāp hāeng chāt : chāk ratthabān thaksin thung ratthabān sura yut [Path to National Health Law: From Thaksin to Surayud government (Unpublished master's thesis)]*. Thammasat University, Bangkok, Thailand.



- Silpasuwan, P., Viwatwongkasem, C., et al. (2013). *Kān wikhrō khō̄mūn læ sarup phonlakā rō̄dam noēn ngān fao rawang pō̄ngkan læ khuāpkhum rok mai tittō̄ khō̄ng nuāingān thī kieokhō̄ng nai radap prathēt Phō̄.Sō̄ sō̄ngphanhārō̄jhāsip 'et - sō̄ngphanhārō̄jhāsiphā* [Full research report "Data analysis and Summary of Surveillance Performance Prevention and control of NCDs by relevant agencies at the national level, 2008 - 2012]. Bangkok : Bureau of Non-communicable Diseases, Department of Disease Control.
- Siriudomset, S. (2018). *Nǣōthāng kānchātkep phāsī khō̄ng rat phuā kān kæ panhā khwāmliūamlam læ soēmsāng khwāmmanhong thāng setthakit* [Tax Collection Policy Guidelines to Eradicate Inequality and Increase Economic Stability]. Bangkok : Thailand National Defence College.
- Thai Health Promotion Foundation. (2014). *Rwm phlāng kherūx khīy mī kin hīwān ld briphokh nātāl* [The Cooperation of Sweet Enough Network to Reduce Sugar Consumption]. Retrieved June 2019, from <https://www.thaihealth.or.th>.
- The National Reform Steering Committee on Public Health and Environment Reform. (2016). *Rāingān khō̄ng khana kammāthikān khapkhluān kanpatirū prathēt dān sāthāranasuk læ singwǣtlōm saphā khapkhluān kān patirūp prathēt rūāng kān pō̄ngkan læ khuāpkhum patchai siāng tō̄ sukkhaphāp dān 'ahān læ phōchanākān nai praden kānchātkep phāsī khruāngdūm thī mī parimān namtān koēn kēn mātrathān sukkhaphāp* [Report on the Prevention and Control of Food and Nutritional Health Risk Factors in the Issue of Taxation of Beverages Containing Sugar Content Exceeding the Health Standard]. Bangkok : Office of the Commission 3, the Secretariat of the House of Representatives.
- The Secretariat of the House of Representatives. (2016). *Phang nǣōthāng kāndamnōēn kān tām khō̄sāncēnǣ phuā kanpatirū dān tāng tāng khō̄ng saphā khapkhluān kanpatirū prathēt phrōm thāng khō̄sāncēnǣ tām mātrā samsip 'et khō̄ng ratthammanūn hæng rātcha 'anāchak Thai (chabap chuākhrāo) Phutthasakkarāt sō̄ngphanhārō̄jhāsipchēt (tām mati khana ratthamontri mūā wan 'Angkhān thī kao Kumphāphan sō̄ngphanhārō̄jhāsipkāo)* [Guidelines for Implementation of the Recommendations for Reform of Various Aspects of the National Reform Steering Assembly, along with Recommendations under Article 31 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (By the Cabinet Resolution on Tuesday February 9, 2016)]. Retrieved June 2020, from <https://www.parliament.go.th>
- Thongkhao, K. (2008). *Kānam nayōbāi læ phānkan suksā pai patibat : nǣōkhit thritsadi læ nǣōthāng kāndamnōēn ngān* [Implementation of the Policy]. Teaching Document for Public Policy and Planning, Unit 6. Nonthaburi : Sukhothai Thammathirat Open University.
- Thow, A.M., Downs, S.M., Mayes, C., Trevena, H., Waqanivalu, T., and Cawley, J. (2016). Fiscal Policy to Improve Diets and Prevent Non-communicable Diseases : from Recommendations to Action. *Bull World Health Organ.* 96,201–210.
- Uwanno, B. et al. (2011). *Kānmī suānrūām khō̄ng prachāchon nai krabūānkān nayōbāi sāthārana* [Public Participation in Public policy Process]. Second Edition. Bangkok : A.P. Graphic Company Limited Design and Printing.
- Wongkiatjorn, P. (2016). *Nǣōthāng phuā kānrīānrū kānwichai chōēng khunnaphāp* [Guidelines for Learning Qualitative Research]. Bangkok: Samnak phim panyāchon.
- World Cancer Research Fund International. (2018). *Building Momentum: Lessons on Implementing a Robust Sugar Sweetened Beverage tax*. Retrieved March 2020, from www.wcrf.org/buildingmomentum.
- World Health Organization. (2017). *Taxes on sugary drinks: Why do it?*. Geneva : World Health Organization.



World Health Organization. (2017a). *Tackling NCDs: 'best buys' and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases*. Geneva: World Health Organization.

NPU JOURNAL