

‘อิทธิพลเชิงพาณิชย์ กับนโยบายสุขภาพ’ ความท้าทายในการกำหนดนโยบายแอลกอฮอล์

ศ.ดร.นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์

สถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

ในขณะที่กรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ..... สภาผู้แทนราษฎร มีการประชุมเพื่อรวบรวมประเด็นการบังคับใช้ และผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประเด็นหนึ่งที่มีการนำเสนอคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ และองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งมีความพยายามผลักดันให้มีผู้แทนจากองค์กรธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เข้ามาเป็นคณะกรรมการ ดังกล่าว

วัตถุประสงค์ขององค์กรธุรกิจคือการแสวงหาผลกำไรสูงสุดสำหรับเจ้าของ หรือผู้ถือหุ้น ในขณะที่วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพคือเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ดังนั้น เป้าประสงค์ขององค์กรธุรกิจแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากเป้าประสงค์ของนโยบายสาธารณะ การที่จะให้มีผู้แทนองค์กรธุรกิจเป็นคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ หรือคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง





ตัวกำหนดพาณิชย์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ

หมายถึงองค์การธุรกิจข้ามชาติ ๔ ประเภท
(สุรา ยาสูบ อาหารแปรรูป และพลังงานจากฟอสซิล)

ซึ่งจากการศึกษาการะโรคระดับโลกเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๙ เป็นสาเหตุของการเสียชีวิต ๑๙ ล้านคนต่อปี (หรือร้อยละ ๔๑ จาก การเสียชีวิต ๔๒ ล้านรายจากโรคไม่ติดต่อ) [Gilmore AB, Fabbri A, Baum F, Bertscher A, Bondy K, Chang H-J, et al, 2023] การประชุมระดับสูงที่องค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ เกี่ยวกับโรคไม่ติดต่อ สรุปว่าองค์การธุรกิจเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญของการแพร่ระบาดระดับโลกของโรคไม่ติดต่อ [Moodie R, Stuckler D, Monteiro C, Sheron N, Neal B, Thammarangsi T, et al., 2013] กลยุทธ์องค์การธุรกิจบ่อนทำลายนโยบายสาธารณะเพื่อป้องกันและควบคุมโรคไม่ติดต่อดังนั้น องค์การธุรกิจเหล่านี้ต้องไม่มีบทบาทใด ๆ ในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันและควบคุมโรคไม่ติดต่อ ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ

ถึงแม้มีการให้ออกาสององค์การธุรกิจเหล่านี้ ดำเนินการเพื่อควบคุมตนเอง และมีความพยายามสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการทำให้สถานการณ์ด้านสาธารณสุขดีขึ้น แต่ไม่มีหลักฐานใด ๆ ที่บ่งชี้ถึงประสิทธิผลและความปลอดภัยของการควบคุมตนเองโดยองค์การธุรกิจเหล่านี้ [Moodie R, Stuckler D, Monteiro C, Sheron N, Neal B, Thammarangsi T, et al., 2013] กลไกที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ ในการป้องกันอันตรายจากตัวกำหนดพาณิชย์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ คือมาตรการสำคัญและมีประสิทธิผลสำหรับการควบคุมและการกำกับโดยภาครัฐ

การมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การธุรกิจ รัฐต้องใช้มาตรการจากหลักฐานเชิงประจักษ์โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนเท่านั้น กรณีศึกษาของมาตรการต่าง ๆ ที่มีประสิทธิผลได้ถูกนำไปใช้เพื่อควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบ แต่มาตรการเหล่านี้ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรง และถูกบ่อนทำลาย/แทรกแซงโดยองค์การธุรกิจ

นักวิชาการด้านสาธารณสุขในระดับโลกต่างเรียกร้องให้องค์กรธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสุขภาพยุติการต่อต้านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อสุขภาพ และยอมรับการควบคุมโดยรัฐเพื่อลดผลกระทบและความไม่เท่าเทียมทางสุขภาพ [Friel S, Collin J, Daube M, Depoux A, Freudenberg N, Gilmore AB, et al., 2023] ข้อเสนอจากนักวิชาการคือต้องจำกัดการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การธุรกิจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ อีกทั้งต้องกำหนดนโยบายเพื่อประกาศความโปร่งใสโดยบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการในการจัดทำนโยบายสาธารณะ ต้องประกาศตนให้ชัดเจนของการไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง หรือผลประโยชน์ทับซ้อน

มาตรการทางนโยบายที่จะป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและการลอบบี้ (การโน้มน้าวใจผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารภาครัฐ) ด้วยการประกาศความโปร่งใส เช่น การเปิดเผยแหล่งทุนที่ได้รับงบประมาณของกลุ่ม ‘คลังสมอง’ หรือกลุ่มบุคคลที่ดำเนินการ ‘ลอบบี้’ ผู้กำหนดนโยบาย หรือกลุ่ม ‘ภาคประชาสังคม’ หรือกลุ่ม ‘บริษัทที่ปรึกษาทางกฎหมาย’ รวมถึงการเปิดเผยความสัมพันธ์ตลอดระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมาระหว่างตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายกับองค์การธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ [Mialon M, Vandevijvere S, Carriedo-Lutzenkirchen A, et al. 2020; Uluçanlar S, Fooks GJ, Gilmore AB. 2016.]



แนวทางเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขพฤติกรรมองค์กรที่มีผลิตภัณฑ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพ มีดังต่อไปนี้

- สำหรับงานวิจัย ต้องทำให้สาธารณะมั่นใจได้ว่าแหล่งทุนที่ให้การวิจัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจำกัดอิทธิพลของธุรกิจเอกชนในการครอบงำการวิจัย [Legg T, Hatchard J, Gilmore AB. 2021.] หยุดยั้งการให้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่มีธุรกิจเอกชนเป็นผู้อุปถัมภ์รายการ รวมทั้งเน้นมาตรการด้านธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรการวิจัย และวารสารทางวิชาการ
- สำหรับกิจกรรมทางการตลาด รัฐต้องบังคับใช้มาตรการที่ครอบคลุมในการควบคุมการตลาดของผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น การตลาดทางสื่อสังคม การบังคับใช้ฉลากภาพคำเตือนสุขภาพ และห้าม ‘การตลาดล่าเหยื่อ’ โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ [Bain P, Fill C, Rosengren S, Antonetti P. 2019.]
- สำหรับการเงินและงบประมาณ รัฐจะต้องใช้หลักการ ‘ผู้ก่อความเสียหาย ต้องชดใช้’ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขสถานการณ์ หรือผลกระทบจาก ตัวกำหนดพาณิชย์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ [Palan R, Murphy R, Chavagneux C. 2010.]

3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING



เป้าหมายที่ ๓ ของการพัฒนาที่ยั่งยืน

คือให้รัฐภาคีมุ่งมั่นในการเพิ่มศักยภาพ “เพื่อลดความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยงในระดับชาติและนานาชาติ” โดยเฉพาะอันตรายจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การขยายตัวของธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นับเป็นความเสี่ยงต่อภาระโรค ผลกระทบต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการเสียชีวิตปีละ ๓.๓ ล้านคนต่อปี หรือร้อยละ ๕.๙ ของการเสียชีวิตทั่วโลก จากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สะท้อนถึงอันตรายต่อสุขภาพจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ [Collin J, and Casswell S, 2016]

เป้าหมายที่ ๓.๕ ของการพัฒนาที่ยั่งยืน

คือ “มุ่งมั่นต่อการป้องกันและการรักษา จากการเสพติดรวมทั้งยาเสพติดและอันตรายจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์” เป้าหมายที่ ๑๗ ของการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นประเด็นสำคัญสำหรับการพัฒนาโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพราะ “เน้นให้เกิดความสอดคล้องของนโยบายต่าง ๆ สำหรับการพัฒนายั่งยืน” ซึ่งหมายถึงนโยบายต่าง ๆ จะต้องปกป้องและส่งเสริมสุขภาพ [Hawkes C, 2015; Collin J, 2012.]

การเพิ่มความสอดคล้องของนโยบายต่าง ๆ จะส่งผลสำคัญให้เกิดประสิทธิผลของนโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะมาตรการควบคุม “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of interests) กับผู้ผลิตสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ [Collin J, 2012.]

กรณีการวิสามัญฯ มีหน้าที่ปกป้องนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพสำหรับประชาชน ไม่ใช่มีหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้ภาคเอกชน โดยเฉพาะธุรกิจผลิตภัณฑ์ที่ทำลายสุขภาพ การให้มีตัวแทนองค์กรธุรกิจเอกชนในการกำหนดนโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ไม่ต่างจากการเชิญพ่อค้ายาเสพติดให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนปราบปรามยาเสพติด ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพใด ๆ ต่อประโยชน์ของสาธารณะ

สังคมต้องจับตาเฝ้าระวังและตรวจสอบว่า มีผลประโยชน์ทับซ้อนในกรณีการวิสามัญฯ ชุดนี้หรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- Bain P, Fill C, Rosengren S, Antonetti P. 2019. Marketing, 5th edn. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Collin J. 2012. Tobacco control, global health policy and development: towards policy coherence in global governance. *Tob Control* 2012; 21: 274–80.
- Collin J, and Casswell S, 2016. Alcohol and the Sustainable Development Goals. *The Lancet*, 387 (10038): 2582–2583. doi: 10.1016/S0140-6736(16)30827-3.
- Friel S, Collin J, Daube M, Depoux A, Freudenberg N, Gilmore AB, Johns P, Laar A, Marten R, McKee M, Mialon M, 2023. Commercial Determinants of Health: future directions. *The Lancet* 401: 122940. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)00011-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)00011-9)
- Gilmore AB, Fabbri A, Baum F, Bertscher A, Bondy K, Chang H-J, Demaio S, Erzse A, Freudenberg N, Friel S, Hofman KJ, Johns P, Karim SA, Lacy-Nichols J, de Carvalho CMP, Marten R, McKee M, Petticrew M, Robertson L, Tangcharoensathien V, Thow AM, 2023. Defining and conceptualizing the commercial determinants of health. *The Lancet*, 401 (10383): 1194–1213. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)00013](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)00013) Available at: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2823%2900013-2>
- Hawkes C. 2015. Enhancing coherence between trade policy and nutrition action. Discussion paper 1. UN Standing Committee on Nutrition. 2015. Available at: http://www.unscn.org/files/ICN2_TPM/UNSCN_Discussion_Paper_1_Trade_and_Nutrition_2015rev_en.pdf (accessed May 6, 2016).
- Legg T, Hatchard J, Gilmore AB. 2021. The science for profit model—how and why corporations influence science and the use of science in policy and practice. *PLoS One* 2021; 16: e0253272.
- Mialon M, Vandevijvere S, Carriedo-Lutzenkirchen A, et al. Mechanisms for addressing and managing the influence of corporations on public health policy, research and practice: a scoping review. *BMJ Open* 2020; 10: e034082.
- Moodie R, Stuckler D, Monteiro C, Sheron N, Neal B, Thammarangsi T, Lincoln P, Casswell S, 2013. The Lancet NCD Action Group. Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries. *The Lancet*, 381: 670–79. Available at: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)62089-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(12)62089-3)
- Palan R, Murphy R, Chavagneux C. 2010. Tax havens: how globalization really works. New York, NY: Cornell University Press, 2010.
- Ulucanlar S, Fooks GJ, Gilmore AB. 2016. The policy dystopia model: an interpretive analysis of tobacco industry political activity. *PLoS Med* 2016; 13: e1002125.