

หนึ่งทศวรรษยุทธศาสตร์ ควบคุมแอลกอฮอล์ระดับโลก

แปลและเรียบเรียงโดย

นางสาวจินตนา จันทร์โคตรแก้ว และ ดร.ภญ. อรทัย วลีวงศ์
สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ



องค์การอนามัยโลกจัดทำรายงานความก้าวหน้าการดำเนินการตาม “ยุทธศาสตร์โลก เพื่อลดปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์” (WHO Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol) ที่ผ่านการรับรองตั้งแต่พ.ศ. 2553 และแนวทางการดำเนินงาน

ในอนาคตต่อไป เพื่อใช้พิจารณาในที่ประชุมการประชุมคณะกรรมการบริหารองค์การอนามัยโลก สมัยที่ 146 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2563 ที่ผ่านมา ภาพรวมความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายแอลกอฮอล์ระดับโลก

ในหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา เป็นตามการทำงานเพื่อการบรรลุเป้าหมายสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ 3.5 “เสริมการป้องกันและการรักษา การใช้สารเสพติดในทางที่ผิด รวมถึงการดื่มแอลกอฮอล์” และเป้าหมายการลดผลกระทบจากบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายใต้กรอบเป้าหมายระดับโลก การป้องกัน และควบคุมโรคไม่ติดต่อ โดยมีส่วนสนับสนุนประเทศให้การดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในการจัดการปัญหา (Best Buys interventions) และ WHO SAFER initiative หรือ กรอบนโยบายเพื่อสร้างสังคมที่ปลอดภัยจากปัญหาผลกระทบการบริโภคแอลกอฮอล์

ความท้าทายในการจัดการปัญหา

- การพัฒนาและการนำนโยบายแอลกอฮอล์ที่มีประสิทธิภาพไปสู่การปฏิบัติ (Effective implementation) เนื่องจากความซับซ้อนของปัญหาแอลกอฮอล์ที่เกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ เช่น ด้านสาธารณสุข สวัสดิการ สังคม และเศรษฐกิจ การดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพให้สำเร็จที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ความมุ่งมั่นและตั้งใจทางการเมืองที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด และการดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์
- การดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นฝังลึกอยู่ในค่านิยมของสังคมและประเพณีทางวัฒนธรรมในหลายสังคม การเผยแพร่ข้อมูลบิดเบือนความจริงเกี่ยวกับผลบวจากการดื่ม ทำให้สังคมขาดความตระหนักถึงปัญหาและกำหนดนโยบายยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาเท่าที่ควร
- การเติบโตของอุตสาหกรรมผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ผ่านกระแสโลกาภิวัตน์ รัฐบาลมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกี่ยวกับการผลิตและการค้าของอุตสาหกรรมแอลกอฮอล์ อาจทำให้เกิดความอ่อนแอของการดำเนินการนโยบาย
- ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทำให้ประเทศขาดเครื่องมือในการดำเนินมาตรการเพื่อควบคุมธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และป้องกันการแทรกแซงทางนโยบาย
- สัดส่วนของการบริโภคสุรานอกระบบภาษีสูง โดยสุรานอกระบบภาษีคิดเป็นร้อยละ 25 ของการบริโภคสุรานอกระบบทั่วโลก ซึ่งการผลิตและจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นอกระบบนั้นฝังอยู่ในความเชื่อและค่านิยมของชุมชน และที่สำคัญในหลายประเทศยังมีข้อจำกัดในการควบคุมและตรวจสอบกระบวนการผลิต รวมทั้งการจำหน่าย โดยเฉพาะความปลอดภัย
- ความท้าทายในการควบคุมการตลาดและโฆษณาแอลกอฮอล์ในช่องทางดิจิทัลและการถ่ายทอดผ่านสัญญาณดาวเทียม (รวมถึงการขายแอลกอฮอล์ออนไลน์) ธุรกิจแอลกอฮอล์เพิ่มการลงทุนด้านการตลาดดิจิทัลและใช้แพลตฟอร์มโซเชียลมีเดียเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการทำตลาดดังกล่าวมีข้อจำกัดในการควบคุมหากใช้มาตรการภายในประเทศเพียงอย่างเดียว
- ข้อจำกัดของศักยภาพด้านวิชาการ ทรัพยากรมนุษย์ และงบประมาณ เป็นอุปสรรคที่สำคัญทั้งการพัฒนามาตรการ การดำเนินนโยบาย การบังคับใช้และติดตามมาตรการควบคุมแอลกอฮอล์ที่มีประสิทธิภาพในทุกระดับ ทั้งในระดับประเทศและระดับโลก
- การขาดระบบการติดตามและประเมินผลในระดับประเทศ ทั้งการติดตามสถานการณ์การบริโภคแอลกอฮอล์และผลกระทบของการบริโภคด้านต่าง ๆ ซึ่งทำให้ขาดข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนหรือพัฒนานโยบายที่มีประสิทธิภาพ

โอกาสในการพัฒนา

- การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และผลกระทบต่อสุขภาพได้รับการยอมรับว่าปัจจัยหนึ่งของความไม่เท่าเทียมทางสุขภาพ จึงนับเป็นโอกาสในการผนวกรวมนโยบายแอลกอฮอล์เข้าไปในนโยบายอื่นๆ เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันด้านสุขภาพและการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน
- การดื่มแอลกอฮอล์ในกลุ่มเยาวชนมีแนวโน้มลดลงและสัดส่วนของการนักดื่มอายุ 15 ปีขึ้นไปที่เลิกดื่มมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนแนวโน้มการลดในสองกลุ่มคือ ประชาชนรับรู้ถึงผลกระทบด้านสุขภาพเชิงลบมากขึ้น ซึ่งเป็นโอกาสในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกิจกรรมการป้องกันและการคัดกรองและบำบัดรักษา
- หลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับต้นทุนประสิทธิผลของมาตรการควบคุมแอลกอฮอล์ที่มีชัดเจนมากขึ้น การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ล่าสุด แสดงให้เห็นถึงผลตอบแทนสูงของการดำเนินการตามมาตรการ Best Buy หรือ มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมแอลกอฮอล์ โดยทุก ๆ ดอลลาร์สหรัฐที่ลงทุนในมาตรการ Best Buy ต่อคนต่อปีส่งผลต่อผลตอบแทนที่สูงถึง US \$ 9.13 (ซึ่งสูงกว่าการลงทุนในมาตรการ Best Buy ของการควบคุมยาสูบ US \$ 7.43)

ข้อเสนอกิจกรรมเพื่อการดำเนินงานต่อไปในอนาคต (Way forward)

ประเด็นสำคัญเพื่อการสร้างความเข้มแข็ง

ในการนำยุทธศาสตร์แอลกอฮอล์ระดับโลกไปสู่การปฏิบัติ

- การดำเนินมาตรการเพื่อลดแนวโน้มการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มุ่งเน้นไปที่การป้องกันการเริ่มต้นดื่มในกลุ่มเด็กและวัยรุ่น ลดปริมาณการดื่ม การปกป้องผู้ไม่ดื่มจากแรงกดดันให้ดื่ม และการสนับสนุนพฤติกรรมที่ไม่ดื่ม
- ภาคนโยบายต้องเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาแอลกอฮอล์ และสร้างภาคีเครือข่ายไปยังหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดยเน้นการสร้างความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งต้องอาศัยกลไกภายในของรัฐและระหว่างรัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติด้วย
- การตั้งเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับกรอบการติดตามผลระดับภูมิภาคและระดับโลก และบริบทและสถานการณ์ในประเทศ โดยการจัดทำ Road map หรือแผนปฏิบัติการ ที่ระบุวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด และระยะเวลาการทำงานที่ชัดเจน จะเป็นกลไกที่เร่งให้เกิดการนำยุทธศาสตร์แอลกอฮอล์ระดับโลกไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น
- การสร้างกลไกติดตามและประเมินผลในทุกระดับ เพื่อพัฒนาและประเมินผลของนโยบาย

10 ปี

หนึ่งทศวรรษยุทธศาสตร์ ควบคุมแอลกอฮอล์ระดับโลก

การขับเคลื่อนด้านสาธารณสุข และการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ

- การขับเคลื่อนวาระแอลกอฮอล์ในระดับนานาชาติโดยใช้ข้อมูลวิชาการ เช่น การขับเคลื่อนให้มี “วันงดดื่มแอลกอฮอล์ระดับโลก (World no alcohol day)” จะช่วยทำให้สังคมตระหนักถึงปัญหาแอลกอฮอล์ได้ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนวาระนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงวาระการป้องกันและควบคุมโรค ไม่ติดต่อกัน แต่ยังเกี่ยวข้องกับวาระการพัฒนาสังคมด้านอื่น ๆ โดยการสื่อสารควรใช้เทคโนโลยีและวิธีการที่ทันสมัยด้วย
- การสร้างความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายใหม่ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและมุ่งเน้นไปที่มาตรการที่มีประสิทธิภาพ เช่น WHO SAFER initiative ซึ่งเป็นผลความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ นอกกรอบขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้ต้องมีการคำนึงถึงประเด็นการแทรกแซงนโยบายของภาคธุรกิจด้วย
- การกำหนดบทบาทของเครือข่ายธุรกิจอุตสาหกรรมแอลกอฮอล์ (ในฐานะผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้กระจายสินค้า) ในการลดปัญหาจากการบริโภคแอลกอฮอล์ ได้แก่ การไม่ทำกิจกรรมการตลาด การโฆษณา และการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่กลุ่มเยาวชน รวมถึงการจำกัดพฤติกรรมการขายสินค้าในช่องทางออนไลน์และบริการส่งถึงบ้าน การให้ทุนอุปถัมภ์ และแสดงข้อมูลบนฉลาก เป็นต้น

การสนับสนุนทางวิชาการและการพัฒนาศักยภาพ

- การสนับสนุนด้านวิชาการแก่ประเทศในประเด็นที่ยาก โดยเฉพาะแก่ประเทศที่มีทรัพยากรที่จำกัด เช่น การดำเนินมาตรการทางภาษี และการปกป้องประเด็นสุขภาพจากการเจรจาการค้าเสรี ตลอดจนการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลของประเทศ
- การสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายวิชาการระดับโลกและภูมิภาค ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ประสานงานหลักของแต่ละประเทศ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน การถ่ายทอดองค์ความรู้ และการพัฒนาศักยภาพ โดยอย่างความร่วมมือในประเด็นปัญหาข้ามพรมแดน เช่น การทำการตลาดผ่านช่องทางดิจิทัลและการโฆษณาผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย
- การพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับตัวอย่างที่ดีการดำเนินการในระดับประเทศ และระบบการติดตามและประเมินมาตรการที่ในบริบทประเทศที่แตกต่างกัน โดยเชื่อมกับฐานข้อมูลขององค์การอนามัยโลก WHO's Global Information System on Alcohol and Health และการรายงานผลต่อองค์การอนามัยโลก



10 ปี

หนึ่งทศวรรษยุทธศาสตร์ ควบคุมแอลกอฮอล์ระดับโลก

ข้อเสนอกิจกรรมเพื่อการดำเนินงานต่อไปในอนาคต (Way forward)

การผลิตและการเผยแพร่องค์ความรู้

- การพัฒนาข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ (1) ข้อมูลปริมาณการดื่มต่อหัวประชากร (Alcohol per capita) ที่ต้องอาศัยข้อมูลที่มีความถูกต้องและมีการเก็บข้อมูลเพื่อการรายงานที่ต่อเนื่อง (ทุก 1-2 ปี) และ (2) ข้อมูลความครอบคลุมในการให้บริการบำบัดรักษาผู้ติดสุรา (Treatment coverage) นอกจากนี้ ประเทศควรผนวกประเด็นคำถามเกี่ยวกับแอลกอฮอล์เข้าไปในการสำรวจระดับประชากรด้วย
- การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการผลิตองค์ความรู้และการทำวิจัย ที่มุ่งเน้นไปที่การสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการพัฒนานโยบายแอลกอฮอล์และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพของปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ และในกลุ่มประชากรต่าง ๆ ตามระบบกฎหมายและการเมืองของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ ประเด็นวิจัยที่สำคัญ ได้แก่ บทบาทของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการแพร่เชื้อ พัฒนาการของเชื้อ และผลของการรักษาในกลุ่มโรคติดต่อ ผลกระทบของแอลกอฮอล์ต่อผู้อื่น (Harm to others) รวมถึง กลุ่มอาการผิดปกติของทารกในครรภ์จากการดื่มแอลกอฮอล์ของมารดา และผลกระทบด้านสุขภาพของสุราเถื่อนและสุรานอกระบบ
- การพัฒนาองค์ความรู้ที่สำคัญในระดับนานาชาติเพื่อการสร้างความรอบรู้ด้านสุขภาพ (Health literacy) ให้กับประชชนักดื่ม ได้แก่ การพัฒนามาตรฐานระดับสากลของฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ นิยามศัพท์เฉพาะทางเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และสารเสพติดขององค์การอนามัยโลกควรมีการปรับเพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน และการศึกษาต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ของการดำเนินนโยบายแอลกอฮอล์

การระดมทรัพยากร

- งบประมาณไม่เพียงพอเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินมาตรการแอลกอฮอล์ในระดับโลกและระดับประเทศ โดยเฉพาะงบประมาณสนับสนุนในการพัฒนาการดำเนินมาตรการ และการติดตามประเมินผลในประเทศกำลังพัฒนา ในปัจจุบันยังไม่มีผู้ให้ทุนระดับโลกในการทำงานแอลกอฮอล์ การระดมทุนเพิ่มเติมอาจทำได้โดยการเพิ่มความตระหนักถึงผลกระทบของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อพัฒนาการเด็กและสุขภาพอนามัยของมารดา และผลของแอลกอฮอล์ต่อความเสี่ยงของโรคไม่ติดต่อ เช่น โรคหัวใจ HIV/AIDS เป็นต้น
- การใช้กลไกนวัตกรรมทางการเงินและการคลัง (Innovative funding mechanism) เช่น การเก็บภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อนำไปดำเนินงานสร้างเสริมสุขภาพ การจัดตั้งกองทุนจากภาษีสุราเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked funding) เพื่อป้องกันและรักษาผู้ติดสุรา การพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อครอบคลุมกลุ่มประชากรเปราะบางและเพื่อป้องกันและบำบัดรักษาอาการติดสุรา ตลอดจน การขับเคลื่อนให้เกิดกลไกเก็บภาษีแอลกอฮอล์ในระดับโลกเพื่อใช้ในการดำเนินงานลดผลกระทบจากแอลกอฮอล์