

นโยบายแอลกอฮอล์ ในประเทศไทย: ถึงเวลาต้อง เปลี่ยนแปลงหรือยัง?



Thomas F. Babor, PhD, MPH

Professor Emeritus

Dept. of Public Health Sciences

University of Connecticut School of Medicine

Farmington, CT, USA 06030-6325

นโยบายแอลกอฮอล์ในประเทศไทย: ถึงเวลาต้องเปลี่ยนแปลงหรือยัง?

Thomas F. Babor, PhD, MPH
Professor Emeritus
Dept. of Public Health Sciences
University of Connecticut School of Medicine
Farmington, CT, USA 06030-6325

บทนำ

เอกสารนี้เป็นการสรุปเนื้อหาจากรายงานและบทสัมภาษณ์พิเศษของศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.โทมัส บาเบอร์ จากมหาวิทยาลัยคอนเนตทิคัต ประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเด็นบทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับผลกระทบของการขยายเวลาจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อป้องกันและลดผลกระทบดังกล่าว

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.โทมัส บาเบอร์ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายแอลกอฮอล์ผู้มีชื่อเสียงระดับโลก และมีผลงานวิชาการในด้านนี้มากมาย รวมทั้งยังเป็นผู้เขียนและบรรณาธิการหลักของหนังสือ “สุราไม่ใช่สินค้าธรรมดา (Alcohol: No ordinary commodity) ฉบับปรับปรุงครั้งที่สาม” ซึ่งถูกแปลเป็นภาษาต่าง ๆ หลายภาษา และถูกเผยแพร่อย่างกว้างขวางในวงการวิชาการและผู้สนใจด้านนโยบายแอลกอฮอล์ทั่วโลก

จากการที่มีกระแสเรียกร้องให้ลดหย่อนการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในหลาย ๆ ด้านในระยะสองสามปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะการจำกัดการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เชิงกายภาพ ด้านวันเวลา และสถานที่จำหน่ายหรือดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และการจำกัดการโฆษณาสื่อสารการตลาด เป็นต้น ดังที่เห็นได้จากข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ เป็นต้นว่า ในเดือนมิถุนายน 2566 มีการเรียกร้องของพรรคการเมืองหนึ่งให้ยกเลิกการห้ามขายแอลกอฮอล์ในวันสำคัญทางพุทธศาสนา 5 วัน โดยกล่าวว่า การห้ามนี้จำกัดเสรีภาพของประชาชนที่นับถือศาสนาอื่นที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ในเดือนกุมภาพันธ์ 2567 ผู้แทนจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ และสมาคมธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เสนอให้รัฐบาลพิจารณายกเลิกการจำกัดเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยที่ปัจจุบันอนุญาตให้ขายเพียงสองช่วงเวลา คือ ระหว่างเวลา 11.00 น. ถึง 14.00 น. และระหว่างเวลา 17.00 น. ถึงเที่ยงคืน เพื่อให้สามารถขายแอลกอฮอล์ได้ตั้งแต่ 11.00 น. ถึง 04.00 น. ของวันถัดไป รวมทั้งการที่รัฐบาลได้ขอให้กระทรวงสาธารณสุขจัดทำกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฉบับใหม่ที่ผ่อนคลายข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยการส่งเสริมการท่องเที่ยว และเริ่มโครงการนำร่องให้ขยายเวลาขายแอลกอฮอล์ในสถานบันเทิงในห้าจังหวัดท่องเที่ยวจนถึงเวลา 04.00 น.

หากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามข้อเสนอเหล่านี้ เพิ่มเวลาในการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จาก 10 ชั่วโมงต่อวันเป็น 17 ชั่วโมงต่อวัน การเพิ่มการเข้าถึงเครื่องดื่มฯ สัมพันธ์กับการบริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน และจะนำไปสู่การเกิดปัญหาจากแอลกอฮอล์ รวมถึงอุบัติเหตุทางถนน โรคเรื้อรัง ความรุนแรง และปัญหาสุขภาพและสังคมอื่น ๆ

การขยายเวลาซื้อขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ส่งผลกระทบต่อ ด้านสาธารณสุขอย่างไรบ้าง?

การศึกษาจากหลายประเทศพบว่า การขยายเวลาซื้อขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งในร้านแบบมีหรือไม่มีที่นั่งดื่ม ส่งผลให้มีการบริโภคเพิ่มขึ้นและอันตรายจากแอลกอฮอล์สูงขึ้น ซึ่งรวมถึงผลจากการดื่มแล้วขับ การเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล การดื่มสุราในบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และอาชญากรรมรุนแรง¹ ตัวอย่าง เช่น การเปิดร้านเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้น 1 ชั่วโมง (จาก 04.00 น. เป็น 05.00 น. ในคืนวันศุกร์และวันเสาร์ และจาก 03.00 น. ถึง 04.00 น. ในคืนวันธรรมดา) ในย่านใจกลางกรุงอัมสเตอร์ดัม² มีผลให้จำนวนการเรียกรถพยาบาลเนื่องจากการบาดเจ็บจากแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้น 34% เมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ ในเมือง การศึกษาในเมือง 18 เมืองของนอร์เวย์³ พบว่า เมื่อเพิ่มเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อีก 1-2 ชั่วโมง อุบัติการณ์การทำให้ร่างกายจะเพิ่มขึ้นถึง 25% ต่อชั่วโมงของการซื้อขาย

ผลลัพธ์เชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ เมื่อมีการขับเคลื่อน เศรษฐกิจยามราตรีด้วยการส่งเสริมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มี อะไรบ้าง?

เศรษฐกิจยามราตรีในรายงานนี้ หมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นระหว่างเวลา 18.00 น. ถึง 06.00 น. และเกี่ยวข้องกับการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคในสถานที่ขาย (เช่น บาร์ ผับ และร้านอาหาร) แต่ในกรณีของประเทศไทย การขยายเวลาการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ครอบคลุมไปถึงการขายในร้านที่ไม่มีที่นั่งดื่มด้วย และยังอาจรวมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในช่วงบ่ายด้วย (14.00 – 17.00 น.) และวันหยุดสำคัญทางศาสนา

ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ประเทศและเมืองตะวันตกหลายแห่งได้พัฒนาแผนงานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจยามราตรี ด้วยความคาดหวังว่า กลุ่มร้านค้าปลีกและสถานบันเทิงสามารถดึงดูดผู้มาเยือนและนักท่องเที่ยวเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในเมือง การสนับสนุนเศรษฐกิจยามราตรีนี้มักอยู่ในรูปแบบของการยกเลิกกฎระเบียบควบคุมชั่วโมงการขาย การขยายการออกใบอนุญาตจำหน่ายสุรา และการจัดอุปสรรคอื่น ๆ ต่อธุรกิจบันเทิง

การกระตุ้นเศรษฐกิจเหล่านี้โดยทั่วไป ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมความบันเทิง กิจกรรมกีฬา กิจกรรมทางวัฒนธรรม และการช้อปปิ้ง ดูเหมือนจะส่งเสริมการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้ เช่นในกรณีของประเทศจีน⁴ แต่ประสบการณ์ของเมืองอื่น ๆ เช่น อัมสเตอร์ดัม เมลเบิร์น และเมืองต่าง ๆ ในสหราชอาณาจักรกลับแตกต่างกันไป เมื่อการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กลายเป็นลักษณะเด่นของการจัดงาน ผลประโยชน์ที่ได้รับอาจจะตามมาด้วยต้นทุนทางสังคมมหาศาล จนทำให้ไม่เกิดประโยชน์เลย เนื่องจากย่านบันเทิงยามดึกกลายเป็นศูนย์กลางของอาชญากรรม การค้าประเวณี และการมึนเมาในที่สาธารณะ และต้นทุนส่วนหนึ่งยังเป็นผลมาจากความจำเป็นในการปรับปรุงการจัดการเมือง โครงสร้างพื้นฐานในเมือง และบริการขนส่งสาธารณะ การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยส่วนบุคคล สิ่งเหล่านี้ อาจทำให้เกิดความกังวลในชุมชนอย่างมาก และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรตำรวจและสาธารณสุขอย่างมากการทำงานของตำรวจ บริการฉุกเฉิน และการจัดการจราจร เว้นแต่จะได้รับการจัดการอย่างรอบคอบ

¹ Babor, T. F., S. Casswell, K. Graham, T. Huckle, M. Livingston, E. Österberg, J. Rehm, R. Room, I. Rossow and B. Sornpaisarn (2023). Alcohol: No Ordinary Commodity – Research and Public Policy. Oxford, UK Oxford University Press.

² de Goeij, M. C., E. M. Veldhuizen, M. C. Boster and A. E. Kunst (2015). "The impact of extended closing times of alcohol outlets on alcohol-related injuries in the nightlife areas of Amsterdam: a controlled before-and-after evaluation." *Addiction* 110(6): 955-964.

³ Rossow, I. and T. Norström (2012). "The impact of small changes in bar closing hours on violence. The Norwegian experience from 18 cities." *Addiction* 107(3): 530-537.

⁴ Wickham, M. (2012). Alcohol consumption in the night-time economy: Policy interventions: Working Paper 55. London, UK, Greater London Authority.

การเพิ่มจำนวน ตลอดจนความหนาแน่นของร้านค้าสามารถทำให้ปัญหาเหล่านี้รุนแรงขึ้น โดยทำให้การเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ง่ายขึ้น และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีราคาถูกลง เนื่องจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น และการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้ที่อาจเป็นเหยื่อและผู้กระทำผิดเพิ่มมากขึ้น⁵ ทำให้การดื่มหนักเป็นครั้งเป็นคราว การบาดเจ็บจากแอลกอฮอล์ และความรุนแรง การเวียนไปดื่มสุราตามผับ/บาร์ต่าง ๆ มีแนวโน้มมากขึ้นในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงจะเกี่ยวข้องกับประชากรนักท่องเที่ยวบางกลุ่มเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประชากรไทยหนุ่มสาวด้วย

เหตุผลหลักที่ผู้สนับสนุนให้ผ่อนคลายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะการขยายเวลาการขาย ก็เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยว ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จากรีนี้สอดคล้องกับหลักฐานการวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์และนักวิจัยนโยบายหรือไม่?

การท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยวมีหลายประเภท วัฒนธรรมและการศึกษาเป็นเหตุผลของการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่ง และอาจดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีอายุมากกว่าและมีฐานะร่ำรวยมากกว่า ซึ่งมีแนวโน้มที่จะซื้อไวน์และสุราระดับพรีเมียมมากกว่า แต่นักท่องเที่ยวเหล่านี้มีแนวโน้มน้อยที่จะดื่มเครื่องดื่มยามดึกในคลับและบาร์ที่ให้บริการแก่นักดื่มอายุน้อย หรือนักท่องเที่ยวเพื่อความบันเทิง ซึ่งอาจเรียกว่า "การท่องเที่ยวสายปาร์ตี้" ซึ่งมีมักเป็นกลุ่มสาวที่เดินทางไปต่างประเทศในช่วงวันหยุดสั้น ๆ ประเภทที่สามคือ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ ซึ่งกลายเป็นกำลังสำคัญในตลาดการท่องเที่ยวโลก เนื่องจากมีความสนใจในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและประสบการณ์กลางแจ้งเพิ่มมากขึ้น

ยังไม่ชัดเจนว่า การสนับสนุนการท่องเที่ยวที่พูดถึงในประเทศไทยมีจุดประสงค์เพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวประเภทใด แต่การส่งเสริมเศรษฐกิจช่วงดึกผ่านการเพิ่มชั่วโมงการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีแนวโน้มที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวสายปาร์ตี้ซึ่งอาจจะสร้างทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และต้นทุนทางสังคม ลองพิจารณาตัวอย่างของเมืองต่าง ๆ หลายแห่งที่ได้ลองใช้แนวทางนี้ อัมสเตอร์ดัมได้กลายเป็นเมืองจุดหมายปลายทางสำหรับการท่องเที่ยวแบบปาร์ตี้ด้วยวัฒนธรรมกัญชาและสถานที่ดื่มตลอดทั้งคืน จนปัจจุบันเมืองนี้ได้พยายามกีดกันนักท่องเที่ยวจากสหราชอาณาจักรและประเทศอื่น ๆ เนื่องจากความรุนแรง การบาดเจ็บ และความไม่เป็นระเบียบทางสังคมที่เกิดจากนักท่องเที่ยวที่ก่อความวุ่นวายขึ้นจำนวนมาก⁶

ในปี พ.ศ. 2566 Oxford Economics ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจได้ตีพิมพ์รายงานที่อธิบายถึง ส่วนแบ่งการตลาดของไวน์และสุราระดับนานาชาติต่อธุรกิจการท่องเที่ยวและการโรงแรมในประเทศไทยและเวียดนาม⁷ รายงานดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจาก Asia Pacific International Spirits and Wines Alliance (APISWA) ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ผลิตสุราและไวน์ระดับโลก 11 รายที่ดำเนินงานทั่วภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

APISWA ทำงานอย่างใกล้ชิดกับสมาคมการค้าในตลาดเพื่อสนับสนุนกฎระเบียบที่ "ยังยืน" สำหรับบริษัทสมาชิก ในคำนำของรายงาน ประธาน Vijay S. Subramaniam APISWA กล่าวว่า "ในฐานะผู้ผลิตสุราและไวน์ระดับนานาชาติ เรามุ่งมั่นที่จะส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่สามารถดื่มสุราและไวน์ที่ถูกกฎหมายได้อย่างมีความรับผิดชอบ เราเชื่อว่า การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างรับผิดชอบสามารถเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตที่สมดุล และมุ่งมั่นที่จะต่อสู้กับการดื่มที่เป็นอันตรายและส่งเสริมแนวทางปฏิบัติทางการตลาดอย่างมีความรับผิดชอบ"

⁵ Livingston, M., T. Chikritzh and R. Room (2007). "Changing the density of alcohol outlets to reduce alcohol-related problems." *Drug Alcohol Rev* 26(5): 557-566.

⁶ Noenickx, C. (2023). "Amsterdam: The European capital fighting bad tourists of Message." BBC. August 28, <https://www.bbc.com/travel/article/20230827-amsterdam-the-european-capital-fighting-bad-tourists>.

⁷ Oxford Economics. (2023). "International Wine and Spirits in ASEAN: The economic contribution of the international wine and spirits value chain in Thailand and Vietnam." Retrieved June 5, 2024, from <https://www.oxfordeconomics.com/resource/international-wine-and-spirits-in-asean-the-economic-contribution-of-the-international-wine-and-spirits-value-chain-in-thailand-and-vietnam/>.

ในประเทศไทย Oxford Economics ประมาณการว่า การขายและการจัดจำหน่ายไวน์และสุราระหว่างประเทศสร้างรายได้ 198 ล้านเหรียญสหรัฐ (6.9 พันล้านบาท) ต่อ GDP และ 20,500 ตำแหน่งงานในปี 2565 และสร้างรายได้จากภาษี 292 ล้านเหรียญสหรัฐ (10.0 พันล้านบาท) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาประเมินรายได้รวมจากภาคการท่องเที่ยวอาจสูงถึง 1.2 ล้านล้านบาทภายหลังการผ่อนคลายนโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยรายได้จากการขายอาหารและเครื่องดื่มคิดเป็น 1 ใน 6 ของทั้งหมด หรือประมาณ 2 แสนล้านบาท ทั้งรายงานและคำนำของ APISWA ไม่ได้กล่าวถึงต้นทุนหรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจต่อสุขภาพของประชาชนและสวัสดิการสังคม จากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของเบียร์ในประเทศไทย

การศึกษาเรื่องต้นทุนหรือภาระทางเศรษฐกิจจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยพบว่า ภาระทางเศรษฐกิจจากการบริโภคแอลกอฮอล์อยู่ระหว่าง 0.56 ถึง 1.99% ของ GDP ของประเทศไทยในการศึกษาล่าสุด⁸ พบว่า การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจรวม 165,450.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.02 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ต้นทุนการตายก่อนวัยอันควร 157,918.7 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุดของต้นทุนทั้งหมด (95.45%) จำนวนผู้เสียชีวิตก่อนวัยอันควรที่เกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปี 2564 อยู่ที่ประมาณ 22,804 ราย พบว่าค่ารักษาพยาบาลมีส่วนแบ่งสูงเป็นอันดับสอง คิดเป็นมูลค่า 4,370.1 ล้านบาท (2.7% ของต้นทุนทั้งหมด)

คำถามสำคัญก็คือ เหตุใดประเทศไทยจึงควรผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพียงเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "นักท่องเที่ยวสายปาร์ตี้" ที่ไม่ได้รวยมากแต่มีจำนวนมากกว่าที่เดินทางมาเพื่อความบันเทิง การกระตุ้นการท่องเที่ยวยามราตรีมักจะดึงดูดลูกค้าชายอายุน้อยที่เป็นนักท่องเที่ยวสายปาร์ตี้ ส่งผลให้อาชญากรรม ความรุนแรง และการบาดเจ็บที่เกี่ยวข้องกับแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้นอย่างมาก ปรากฏการณ์เหล่านี้กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวตอบโต้เพื่อควบคุมการจัดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการส่งเสริมการขายในบางประเทศ⁹

มาตรการอะไรที่สามารถนำมาใช้เพื่อลดผลกระทบด้านลบจากการเพิ่มการขายและร้านจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

มีนโยบายที่เป็นไปได้หลายประการที่ประเทศและเทศบาลสามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันหรือลดปัญหาหรืออันตรายที่อาจเป็นผลมาจากการเพิ่มการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

- จำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลโดยอิสระเพื่อระบุจุดที่เกิดปัญหา ซึ่งจะรวมถึงการมีระบบติดตามการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การเข้ารับการรักษาในแผนกฉุกเฉิน การก่อความรุนแรง และคดีจับกุมเนื่องจากความรุนแรง การศึกษาเศรษฐศาสตร์เพื่อประเมินต้นทุนด้านการดูแลสุขภาพ การเฝ้าระวังตรวจตราของตำรวจ การก่อความรุนแรง และการกำจัดขยะ และเพื่อเปรียบเทียบต้นทุนเหล่านี้กับรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- ควรมี "ข้อกำหนดพระอาทิตย์ตก (Sunset provisions)" รวมไว้ในกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าควรมีข้อกำหนดให้มีการประเมินและการถอนคำสั่งผ่อนคลายการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้หลังจากช่วงทดลองใช้งานแล้วพบว่า การผ่อนคลายดังกล่าวไม่เกิดประโยชน์ หรือไม่สามารถป้องกันและจัดการดูแลผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นได้

⁸ Luangsinsiri, C., S. Youngkong, U. Chaikledkaew, O. Pattanaprteep and M. Thavorncharoensap (2023). "Economic costs of alcohol consumption in Thailand, 2021." *Global health research and policy* 8: 51.

⁹ Miller, P. G., K. Coomber, D. de Andrade, M. Livingston, C. Puljević, T. Vakidis, N. Carah, N. Taylor, M. Burn, A. Curtis, T. Chikritzhs, R. Room, A. Clough, J. Najman, D. Scott, R. Mayshak and J. Ferris (2021). "Queensland Alcohol-related violence and Night-time Economy Monitoring (QUANTEM): Rationale and overview." *Drug and Alcohol Review* 40(5): 693-697.
Miller, P. G., K. Coomber, D. de Andrade, M. Livingston, C. Puljević, T. Vakidis, N. Carah, N. Taylor, M. Burn, A. Curtis, R. Room, A. Clough, J. Najman, D. Scott, R. Mayshak and J. Ferris (2021). "Summarising the impacts of the Queensland Alcohol-related violence and Night-Time Economy (QUANTEM) project." *Drug and Alcohol Review* 40(5): 755-760.

- นโยบายการกำหนดราคา: มีหลักฐานที่ดีจากการศึกษาวิจัยหลายฉบับในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เมื่อราคาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้น ปริมาณการบริโภคจะลดลง ซึ่งโดยทั่วไปจะส่งผลให้ปัญหาลดลงเช่นกัน ตัวเลือกนโยบายการกำหนดราคาประกอบด้วย การจำกัดราคาขายขั้นต่ำ และการห้ามทำโปรโมชั่นราคาต่ำ อาจมีการกำหนดข้อจำกัดในการแข่งขันด้านราคา (เช่น การห้ามจัด “Happy hours” หรือชั่วโมงแห่งความสุขที่มีการลดแลกแจกแถมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์) เพื่อกีดกันการส่งเสริมการขายที่เอื้อต่อการดื่มจนเมา อาจมีการเรียกเก็บภาษีสุขภาพเพื่อจ่ายค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นให้กับสังคมและเพื่อลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลาเดียวกัน
- ควบคุมความหนาแน่นของร้านขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แบบมีที่นั่งดื่ม โดยการบังคับใช้กฎหมายการจัดโซนนิ่งอย่างเข้มงวด และการตรวจตราสถานที่ที่สร้างปัญหา
- กำหนดแนวทางเฉพาะสำหรับสถานบริการหรือสถานบันเทิง (เช่น การฝึกอบรมพนักงานบาร์เพื่อป้องกันการทะเลาะวิวาท การกักความวุ่นวายหรือพฤติกรรมรุนแรง และระงับการให้บริการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่ลูกค้าที่มึนเมา) อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้มีผลไม่มากนักในการลดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- การตรวจตราสถานบริการและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ซึ่งก็มีผลกระทบเชิงบวกเล็กน้อยเช่นกัน
- แนวทางชุมชนที่ครอบคลุมซึ่งรวมถึง การฝึกอบรมและการออกใบอนุญาตสำหรับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและพนักงานบาร์ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวด
- การปรับปรุงระบบขนส่งช่วงเย็น/กลางคืนมีความสำคัญต่อนักท่องเที่ยวและชาวไทย เพื่อให้ประชาชนสามารถเดินทางกลับบ้านได้อย่างปลอดภัย และฝูงชนแยกย้ายออกจากพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงบริการแท็กซี่และการขนส่งสาธารณะ สิ่งนี้สามารถลดอุบัติเหตุการดื่มของอาชญากรรมได้ การจัดการกับเสียงรบกวน และขยะมูลฝอย

แต่! สิ่งที่น่าเสียดายคือ ในข้อเสนอหรือโครงการนำร่องเพื่อขยายเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทย ไม่ได้กล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับมาตรการที่กล่าวมานี้เลย

อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ข้ามชาติควรมีบทบาทและความรับผิดชอบต่อมาตรการเหล่านี้ได้อย่างไรบ้าง

อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้ความสำคัญกับผลกำไรมากกว่าประโยชน์ด้านสาธารณสุข ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั่วโลกมีการรวมตัวกันอย่างมาก¹⁰ การรวมแบรนด์ต่าง ๆ หลายร้อยแบรนด์เข้าไว้ในบริษัทข้ามชาติจำนวนเล็ก ๆ นี้ ทำให้อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กลายเป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการเติบโตในการผลิตของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ การแพร่หลายของผลิตภัณฑ์ใหม่ (เช่น 'เครื่องดื่มชูกำลัง' แอลกอฮอล์ที่มีคาเฟอีน) และการพัฒนาเทคนิคการตลาดและการส่งเสริมการขายที่ซับซ้อนและเข้มข้นขึ้น อุตสาหกรรมสุราได้นำกลยุทธ์และยุทธวิธีต่าง ๆ ที่ยืมมาจากอุตสาหกรรมยาสูบมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมด้านนโยบายสำหรับผลิตภัณฑ์ของตน¹¹ โดยเฉพาะนโยบายที่จำกัดการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เช่น จำนวนและความหนาแน่นของจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

¹⁰ Jernigan, D. and C. S. Ross (2020). "The Alcohol Marketing Landscape: Alcohol Industry Size, Structure, Strategies, and Public Health Responses." J Stud Alcohol Drugs Suppl 19(Suppl 19): 13-25.

Jernigan, D. H. and T. F. Babor (2015). "The concentration of the global alcohol industry and its penetration in the African region." Addiction 110(4): 551-560.

¹¹ Savell, E., G. Fooks and A. B. Gilmore (2016). "How does the alcohol industry attempt to influence marketing regulations? A systematic review." Addiction 111(1): 18-32.

การดำเนินการศึกษาของ Oxford Economics เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตลาดส่วนเล็ก ๆ (เช่น ศักยภาพในการขายไวน์และสุราระดับพรีเมียมเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว) ไม่ใช่เรื่องแปลก แต่การใช้การศึกษาดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการดำเนินการขยายการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั่วประเทศถือเป็นความเข้าใจผิด โดยเฉพาะการไม่คำนึงถึงต้นทุนด้านสาธารณสุขและปัญหาสังคมที่อาจเป็นผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจช่วงดึกทั่วประเทศ

อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไม่ควรมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายด้านสาธารณสุขในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่สามารถสนับสนุนโดยการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการผลิต การขาย การตลาด และการค้า ผู้ผลิตทั่วโลกควรยุติการต่อต้านนโยบายแอลกอฮอล์ที่มีประสิทธิผลซึ่งมีหลักฐานเชิงประจักษ์ และละเว้นจากการหาวิธีการหลีกเลี่ยงหรือละเมิดกฎข้อบังคับต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้วิธีการที่ดึงดูดเยาวชนและกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ

ประเทศไทยควรดำเนินการเชิงนโยบายอย่างไร ในช่วงเปลี่ยนผ่านนโยบายแอลกอฮอล์ในปัจจุบัน?

รัฐบาลไทยมีความก้าวหน้าในการกำหนดนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ ตัวอย่างเช่น ประเทศอิงตามนโยบายแอลกอฮอล์ที่มีประสิทธิภาพสูงและคุ่มทุนที่แนะนำโดยองค์การอนามัยโลก มาตรการที่เสนอโดยหน่วยงานภาครัฐบางแห่งซึ่งได้รับการสนับสนุนจากอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีแนวโน้มที่จะลดประสิทธิผลของมาตรการด้านสาธารณสุขในปัจจุบันในการยับยั้งปัญหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีอัตราสูงอยู่แล้วลดน้อยลง

จากรายงานผลตอบแทนทางสังคมต่อการลงทุนควบคุมปัญหาโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง NCD ของประเทศไทย¹² ประเทศไทยมีความเสี่ยงอย่างยิ่งต่อปัญหาโรคไม่ติดต่อ (NCDs) ซึ่งหลายโรคมีสาเหตุหรือมีความรุนแรงขึ้นจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หนทางข้างหน้าของรัฐบาลไทยขึ้นอยู่กับขอบเขตที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับสุขภาพและสวัสดิภาพของประชากรไทยมากกว่าแผนการกำกับโรของอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ คำแนะนำต่อไปนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม ระบบยุติธรรมทางอาญา และชุมชนสาธารณสุข

- 1) ควรทบทวนผลจากโครงการนำร่องของการขยายเวลาการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานบริการใน 5 จังหวัด การขยายเวลาการขายส่งผลให้มีนักท่องเที่ยวที่เป็น "ผู้ดื่มอย่างรับผิดชอบ" ไวน์และสุราระดับพรีเมียมเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ หรือการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้อัตราการเมาแล้วขับ ความรุนแรงจากแอลกอฮอล์ และการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเพิ่มขึ้นในหมู่ประชากรไทยในเมืองเหล่านี้หรือไม่ เหล่านี้เป็นคำถามที่สามารถตอบได้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีอยู่
- 2) ควรประเมินในแง่ของประสบการณ์จากประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ เมื่อปริมาณแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้นอย่างมาก การเข้าถึงง่ายเพิ่มขึ้นมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไร และค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขมีมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือไม่ นี่เป็นคำถามเชิงประจักษ์เช่นกันที่สามารถตอบได้ด้วยการทบทวนงานวิจัยจากประเทศอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานด้านสาธารณสุขทั้งประเทศไทยและจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างรอบคอบ

¹² (2021). Prevention and Control of Noncommunicable Diseases in Thailand – The Case for Investment, World Health Organization.



นโยบายแอลกอฮอล์ในประเทศไทย: ถึงเวลาต้องเปลี่ยนแปลงหรือยัง?

ALCOHOL POLICY IN THAILAND: IS IT TIME FOR A CHANGE?



Thomas F. Babor, PhD, MPH

Professor Emeritus

Dept. of Public Health Sciences

University of Connecticut School of Medicine

Farmington, CT, USA 06030-6325

Introduction

- In June 2023, the Move Forward Party (MFP) opposed the government's ban on alcohol sales on 5 important Buddhist holy days, saying it limits the freedom of people of other faiths besides Buddhism who live in Thailand (Post Reporters 2023).
- In December 2023, the Thai government initiated a pilot program extending alcohol sales in entertainment venues in five tourist provinces until 04:00 AM (Bangprapa 2023).
- In February 2024, the representatives from Thailand's tourism and hospitality industries and the Thai Alcohol Beverage Business Association requested the government to consider relaxing more measures and regulations to allow for more convenient alcohol consumption in Thailand (Ajanapanya 2024). These include a proposal to lift the ban, which limits the selling of alcoholic beverages in Thailand to two periods per day - 11:00 AM to 2:00 PM, and 5:00 PM to midnight, allowing alcohol to be sold from 11:00 AM to 4:00 AM of the next day. However, the National Alcoholic Beverage Policy Committee put on hold the proposal and ordered that a committee be formed to thoroughly study the pros and cons of the proposed extension of alcohol sales hours (2024).
- In March 2024, the government endorsed a new alcohol control bill from the Public Health Ministry but ordered it to include detailed measures to promote tourism, an important economic engine (Post Reporters 2024).

The rationale for lifting the afternoon prohibition on alcohol sales and for extending nighttime alcohol sales from midnight to 4:00 AM is to boost Thailand's tourism industry (Ajanapanya 2024). These policy changes, if implemented on a national level, would represent a dramatic increase in alcohol availability from the current 10 hours per day to 17 hours per day. Alcohol availability is strongly correlated with increased alcohol consumption (Babor, Casswell et al. 2023). According to the World Health Organization (WHO), the total per capita alcohol consumption in Thailand is 8.3 litres, which is higher than the average for countries in the Southeast Asia region (World Health Organization 2024). High per capita consumption is a primary contributor to the rates of alcohol problems, including traffic accidents, chronic diseases, violence, suicide and a variety of other health and social problems.

From a public health perspective, the proposed policy changes raise serious questions about their potential effects on population health. From an economic perspective, they raise additional questions about whether economic development motivated by increases in alcohol availability is worth the price that could be paid for the social harms that might result from an increase in alcohol-related problems, both for tourists and the Thai population.

In this report, I attempt to provide answers to the policy questions that are being asked in Thailand and in the international public health community about the potential harms and benefits that could result from the proposed changes in alcohol control policy.

What are the public health effects of extending trading hours?

The impacts of both large and small changes in alcohol availability have been studied in numerous countries. There is strong evidence (Babor, Casswell et al. 2023), chapter 8) that the extension of trading hours for both on-premise and off-premise alcohol sales results in increased consumption and higher rates of alcohol-related harm. These harms, which include drink-driving offences, hospital admissions, underage drinking and violent crime, have been investigated extensively in many countries ((Babor, Casswell et al. 2023), Chapter 8). For example, an evaluation of a 1-hour increase in opening hours of alcohol outlets (from 4 a.m. to 5 a.m. on Friday and Saturday nights, and from 3 a.m. to 4 a.m. on weeknights) in central Amsterdam (de Goeij, Veldhuizen et al. 2015) found a 34% increase in ambulance attendances for alcohol-related injury compared with other areas within the city. Another study of 1-2 hour changes in both directions in 18 Norwegian cities (Rossow and Norström 2012) estimated that up to 25% of assault incidence per hour of trading could be attributed to the increase in trading hours. In general, even small changes in temporal availability can contribute to a variety of alcohol-related problems ((Babor, Casswell et al. 2022, Babor, Casswell et al. 2023) Chapter 8).

In 2005, the Government of England and Wales removed regulatory restrictions on the times at which licensed premises could sell alcohol. In Manchester, UK, a study showed that the overall volume of violence did not change, but there was a gradual and permanent shift of weekend violence into later parts of the night. After an initial increase of 27.5% between 03:00 to 06:00 the rate increased to 36% (Humphreys and Eisner 2014).

In addition to the extension of trading hours, what positive and negative outcomes have occurred in other countries when the night-time economy (NTE) is driven mainly by alcohol sales?

For the purposes of this report, the night-time economy (NTE) refers to economic activity that occurs between the hours of 6 pm to 6 am and involves the sale of alcohol for consumption on-trade (e.g., bars, pubs and restaurants). (It should be noted that in the case of Thailand, the expansion of trading hours would apply to off-trade sales as well, and the proposed changes may also include alcohol sales in the afternoon (2:00 PM – 5:00 PM) and religious holidays).

In the late 1990s, many Western countries and cities developed plans to support the development of NTE initiatives. This push was partly tied to the decline of centre cities in industrial countries, and the expectation that retail and entertainment clusters could attract visitors and tourists to revitalize the urban economy. Support for NTE often took the form of deregulation of trading hours, expansion of liquor licensing, and removal of other impediments to entertainment-oriented businesses.

Broad initiatives that include the promotion of entertainment, sporting events, cultural activities and shopping seem to be capable of facilitating commercial development, as in the case of Chinese cities (Wickham 2012, Lixin 2022), but the experience of other cities has been mixed, with Amsterdam, Melbourne and a number of UK cities being prime examples. When alcohol consumption becomes the central organizing feature, the social and recreational benefits can come at an enormous cost, and the economic benefits of increased alcohol sales may not be realized at all because late-night entertainment districts become centres of crime, prostitution and public intoxication. Part of the economic burden is attributable to the need to improve urban management, urban infrastructure and public transportation services, as well as environmental sanitation, personal security, police protection, emergency services and traffic management.

Increasing the number as well as the concentration or density of outlets can exacerbate these problems by reducing the time and effort required to access alcoholic beverages, and by making alcohol more affordable due to increased competition (Stockwell and Gruenewald 2004). Increasing densities of alcohol outlets (especially bars, pubs and nightclubs) can influence harm rates via the opportunities for social interaction between potential victims and perpetrators and by concentrating particular types of drinkers (e.g., young adults) within certain venues (Livingston, Chikritzhs et al. 2007). This in turn is likely to affect heavy episodic drinking occasions, alcohol-related injuries and violence. Circuit drinking (or pub/bar hopping) is also more likely in such environments. These problems are likely to involve not only some segments of the tourist population but also young adults in the Thai population.

The mix of NTE activities and services within a given area (e.g., off-license premises, fast food takeaways, restaurants and housing) can also influence alcohol consumption and alcohol-related problems (Wickham 2012). The presence of off-license premises within an NTE can facilitate “pre-loading” (i.e., when nightlife visitors consume alcohol purchased from off-licenses before moving to on-premise venues), or where alcohol purchased from an off-license is consumed while travelling to, or queuing to enter, drinking venues. In addition, off-trade alcohol sales for these purposes can increase the presence of litter and noise pollution in an area. On the other hand, there is some evidence (Hadfield 2011) that a higher density of licensed restaurants is associated with reduced rates of hospitalisation, violence and drink-driving associated with them. The impact of restaurants’ presence among the on-trade is likely to be true for other non-alcohol-led activities, such as the late-night opening of shops, galleries and entertainment.

Unless they are carefully managed, the problems associated with the night-time economies of urban and regional centres can cause substantial community concern and constitute a major drain on police and health resources. The issues that contribute to short-term harm are risky drinking at on-premise venues, consumption in public areas and the lack of transport and security in entertainment precincts.

The main reason supporters advocate for relaxing the control of alcoholic beverages, particularly by extending sales hours, is to stimulate the economy by promoting tourism. Is the proposed economic gain with this method consistent with the research evidence from economists and policy researchers?

There are several different kinds of tourism and many different types of tourists. Culture and education are the reasons for one form of tourism, and this may attract older, more affluent tourists who are more likely to purchase premium wines and liquors. But these tourists are less likely to be drinking late at night at the clubs and bars that cater to younger beer drinkers. Travel for entertainment and sporting events, sometimes called “party tourism,” attracts groups of friends, often young people, who travel to another country for a short holiday. A third type is Wellness Tourism, which has become a major force in the global tourism market because of the growing interest in health-related activities and outdoor experiences.

It is not clear which kinds of tourism the proposed changes in Thailand are intended to stimulate, but the extension of the late-night economy through increased hours of alcohol sales at bars and sporting events is likely to attract party tourists, who would generate both economic benefits and social costs. Consider the examples of several cities that have tried this approach. Amsterdam has become a destination city for party tourism with its cannabis culture and all-night drinking venues. This city has recently tried to discourage tourism from the UK and other countries because of the violence, injuries, and social disorder caused by disruptive tourists (Noenickx 2023).

In 2023, Oxford Economics, an economic advisory firm, published a report describing the contribution of international wine and spirits to tourism and hospitality businesses in Thailand and Vietnam. The report focused on premiumization, the tendency of more affluent consumers to purchase more expensive products (Oxford Economics 2023).

The report was sponsored by the Asia Pacific International Spirits and Wines Alliance (APISWA) which represents 11 global spirits and wine producers operating across the Asia-Pacific region. APISWA works closely with in-market Trade Associations to support “sustainable” regulatory environment for its member companies. In a Foreword to the report, Vijay S. Subramaniam APISWA Chair, noted that “As international spirits and wines producers, we aim to foster an environment where legal spirits and wines can be enjoyed responsibly. We believe that the responsible consumption of alcohol can be part of a balanced lifestyle and are committed to fighting against harmful drinking and promoting responsible marketing practices.” In Thailand, Oxford Economics estimated that the sales and distribution of international wine and spirits contributed USD 198 million (6.9 billion baht) to GDP and 20,500 jobs in 2022, and generated USD 292 million (10.0 billion baht) in tax revenues. The Ministry of Tourism and Sports has estimated the overall revenue from the tourism sector could reach 1.2 trillion baht after the policy change, with revenues from food and beverage sales accounting for one-sixth of the total, or about 200 billion baht (Phangyang 2024).

Neither the report nor the APISWA Foreword mentions the costs of alcohol consumption in Thailand, which is primarily in the form of beer, to public health and social welfare. These issues have been studied by independent experts in four cost-and-benefit studies over the past 20 years. The studies showed that the economic burden of alcohol ranged between 0.56 and 1.99% of Thailand's GDP. In the most recent study (Luangsinsiri, Youngkong et al. 2023), it was estimated that alcohol consumption incurred a total economic cost of 165,450.5 million baht, equivalent to 1.02% of Gross Domestic Product (GDP). The cost of premature mortality was 157,918.7 million baht and accounted for the largest proportion of the total cost (95.45%). The number of premature deaths attributable to alcohol consumption in 2021 was estimated at 22,804. Healthcare cost was found to be the second highest share representing 4370.1 million baht (2.7% of the total cost).

Although the two studies are not directly comparable because of differences in foci, methods and beverages included, they suggest that the costs of alcohol use exceed the economic benefits. This was shown in a study that directly compared economic costs and benefits in Canada (Sherk, 2024). In 2020, governments generated CAD \$13.3 billion in revenue from alcohol sales, but this was offset by \$19.7 billion in social costs attributable to alcohol use. In Thailand, industry arguments in favour of expanded hours of trade do not address the economic implications of this kind of an "alcohol deficit," i.e., the likelihood that the public health costs of alcohol may exceed the economic benefits.

In addition, it is not clear why the availability of beer should be expanded if the main reason is to attract affluent tourists who are interested in "trading up" to premium international wines and spirits. Beyond the Oxford Economics report (Oxford Economics 2023), a key question is why the entire country should relax its regulations on alcohol just to accommodate tourists, particularly the less affluent but more numerous "party tourists" who come for entertainment and sporting events.

In summary, despite the promise of these initiatives, the desired cultural, economic and social benefits have not materialized in many cities. Instead of diversifying cultural and recreational opportunities for all age groups, the NTE has attracted a more limited demographic of young, disproportionately male clientele. The dramatic increase in alcohol-related crime, violence and injuries has prompted a counter-movement to limit alcohol availability and promotions in some jurisdictions (Miller, Coomber et al. 2021, Miller, Coomber et al. 2021).

Are there alternative policies that increase tourism but minimize alcohol problems?

Increased tourism and the night-time economy of restaurants and clubs could be achieved without the relaxation of alcohol controls. For example, having more venues and cultural activities that do not involve the sale of alcohol, including alcohol-free bars for youth. Prior to the pandemic, wellness tourism had consistently grown much faster than regular tourism in many countries. In summary, the expansion of tourism is a questionable rationale for expanding alcohol availability throughout the country, given the likelihood that the increased availability of alcohol will affect the health of the general population in Thailand.

Thailand is also trying to stimulate the night-time economy by opening entertainment venues and legalising casinos. What are likely to be the economic and social costs and benefits that will follow?

Casino licenses are commonly granted to attract tourists to an area, but studies show that the local population has been affected (Sulkunen, Babor et al. 2021) in terms of increased problem gambling prevalence, which has been found in Canada and Sweden. Casino openings after the Indian Gaming Regulatory Act of 1988 (National Indian Gaming Commission 1988) in the USA were accompanied by increases in bankruptcies, crime, and suicides. Other studies have shown that living near a casino is associated with problem gambling and crime (Room, Turner et al. 1999).

Are there mitigation measures that could be implemented to reduce the negative impact of increased alcohol sales and higher outlet density?

There is a range of possible policies that countries and municipalities can employ to prevent or reduce problems. Some policies are specific to certain causes of the harms (e.g., alcohol arrest referrals to address the link between alcohol and crime), whereas others attempt to control the amount of alcohol consumed (e.g., outlet density restrictions).

The following is a list of measures designed to reduce the harm that could result from increased alcohol availability.

- First, there is a need for independent monitoring and evaluation to identify where problems are emerging. This would include systematic monitoring of alcohol sales, emergency department visits, vandalism and arrests for violence. Economic studies should be conducted to estimate the costs of health care, police surveillance, vandalism, noise, and trash removal, and to compare these costs to the increased revenues from alcohol sales.

- Sunset provisions can be included in enabling legislation to require re-consideration after a trial period that includes monitoring and evaluation.
- Pricing policies: There is good evidence from multiple studies in many countries including Thailand, showing that when the price of alcohol is increased, the amount consumed falls (Babor, Casswell et al. 2023), chapter 7). This typically results in decreased problems as well. Pricing policy options include minimum price limits and policies banning low-price promotions. Restrictions on price competition (e.g., happy hours) could be imposed to discourage drink promotions that facilitate drinking to intoxication. Health Taxes could be imposed to pay for the increased costs to society and to reduce alcohol consumption at the same time.
- Contain the density of on-premise drinking establishments by strict enforcement of zoning restrictions and monitoring of troublesome premises.
- Some venue-focused approaches (e.g., training bar staff in preventing aggression and minimizing over-service to intoxicated patrons) have a modest impact on alcohol-related problems (Babor, Casswell et al. 2023), chapter 12).
- Policing and enforcement approaches (enhanced enforcement and targeted policing) have shown small positive impacts.
- Comprehensive community approaches that include training and licensing of security personnel and other bar staff are the only interventions that have shown large effects, especially when they focus on enforcement.
- Improvements in evening/night transport are important for tourists as well as Thai residents to ensure that people can get home safely and that crowds disperse from an area efficiently. This includes taxi services and public transportation. This can reduce crime, noise disturbances and the amount of litter.

Unfortunately, there is no provision for funding these kinds of initiatives in the proposed legislation in Thailand.

What is the public health significance of expanding alcohol availability so that it applies to the five Buddhist religious holidays?

National, subnational and local governments in most countries reserve the right to impose restrictions on the sale and consumption of alcohol. Some countries use this right to ban alcohol sales on religious holidays.

Thai authorities prohibit the distribution of alcoholic drinks on five religious holidays, including Visakha Bucha, which marks the birth, death and enlightenment of Lord Buddha. Abstaining from intoxicants such as alcohol is one of the Five Precepts that all Buddhists are encouraged to follow. The Move Forward Party in Thailand has proposed to lift the alcohol ban imposed during religious holidays (Post Reporters 2023).

Although most Thais are Buddhists, the country is multicultural and is also home to other religious faiths. The rationale provided by the Move Forward party is that the government should function as a secular state rather than imposing the ideals of one religion on all people in Thailand. There is some evidence from the United States indicating the removal of sales bans on Sundays results in increased crime rates (Heaton 2012). Although the evidence is inconsistent, findings suggest that allowing or restricting alcohol sales on particular days can affect population drinking levels and possibly influence harm rates as well.

Given the small number of holidays when sales are banned in Thailand, the public health impact of removing the ban is likely to be small, but it could contribute to the normalization of alcohol use and the continued proliferation of occasions when drinking is considered socially acceptable. The imposition of the ministerial regulation prohibiting the sale of alcoholic beverages in 2007 included an exemption for hotels, but that exception was revoked in 2015 (Thai PBS World 2023). If the proposed holiday sales ban is going to be considered along with other measures to strengthen the night-time economy, one solution would be to just reinstate the hotel exemption while keeping the holiday ban. That would maintain the symbolic value of having alcohol considered as no ordinary commodity.

What are the appropriate roles and responsibilities of the alcohol industry, especially the transnational alcohol producers that support these measures?

The alcohol industry has a long history of prioritizing profits over public health. In recent years, the global alcohol market has become highly concentrated in terms of beer and spirits production (Jernigan and Babor 2015, Jernigan and Ross 2020). This trend toward consolidation of hundreds of different brands into a small number of transnational corporations has made it possible for the alcohol industry to become an important part of the environment in which drinking patterns are learned and practised—especially with the growth of modern industrial production, the proliferation of new products (e.g., caffeinated alcohol ‘energy drinks’) and the development of sophisticated marketing and promotional techniques. With increased concentration, the industry has adopted strategies and tactics, many borrowed from the tobacco industry, that have been used effectively to influence the policy environment for their products (Savell, Fooks et al. 2016), especially policies that restrict the availability of alcohol, such as the number and density of sales outlets.

To commission a study (Oxford Economics 2023) of the economic benefits of a small part of the market (i.e., the potential sales of premium wines and spirits to attract tourists) is not unusual, but to use that study as a justification for a dramatic expansion of the availability of all alcoholic beverages in the entire country is misleading, especially in light of the failure to take into account the public health costs and social problems that could result from an expansion of the late-night economy throughout the country.

The alcohol industry should not be involved in the development of alcohol control policies with a public health aim, but they could contribute by sharing information on production, sales, marketing and trade. The global producers should also cease their opposition to effective, evidence-based alcohol policies, and refrain from product innovations that have high abuse potential and appeal primarily to youth and other vulnerable groups.

What should be done in light of the current transitional policies and the proposed changes?

The Thai government has made strides in advancing evidence-based alcohol policy solutions. For example, the country emphasizes the alcohol policy best buy solutions recommended by the World Health Organization (World Health Organization 2010, World Health Organization 2017). The measures proposed by some government agencies, which are supported by the alcohol industry, are likely to dilute current public health measures that are effective deterrents to already high rates of alcohol problems in Thailand.

Recently, the National Alcohol Policy Committee decided not to change the selling hours and formed a committee to study the impacts of the sale time extension (Phangyang 2024). According to the NCD Investment Case for Thailand (2021), the country is particularly vulnerable to non-communicable diseases (NCDs), many of which are caused or exacerbated by alcohol consumption. The way forward for the Thai government depends on the extent to which it values the health and welfare of the Thai population more than the profit-taking plans of the alcohol industry. This rapid review has shown that the rationale for the proposed changes is specious both in economic terms and in terms of public health. The following recommendations are intended to stimulate debate among government authorities, civil society organizations, the criminal justice system and the public health community.

- 1) The proposed changes in alcohol availability should be reviewed in light of the current pilot test of extended sale hours in five provinces. Have the extended hours of sale resulted in more tourists who are “responsible drinkers” of premium wines and liquors? Or have these changes resulted in increased rates of drunk driving, alcohol-related violence and hospital admissions among the Thai populations in these cities? These are empirical questions that could be answered by means of existing data.
- 2) The proposed changes should be evaluated in terms of the experience from as well as other countries when alcohol availability has increased substantially. What impact does increased availability have on public health as well as economic development, and does the public health cost outweigh the economic benefits? This, too, is an empirical question that could be answered by a careful review of the research from other countries conducted by public health authorities from both Thailand and from the international community.

References

- (2021). Prevention and Control of Noncommunicable Diseases in Thailand – The Case for Investment, World Health Organization.
- (2024). "Committee says no to extending sales of alcoholic beverages of Message." The Nation. Bangkok. February 20, <https://www.nationthailand.com/thailand/policies/40035718>.
- Ajanapanya, N. (2024). "Alcohol regulations come under the spotlight at seminar of Message." The Nation. Bangkok. February 22, <https://www.nationthailand.com/thailand/policies/40035787>.
- Babor, T. F., S. Casswell, K. Graham, T. Huckle, M. Livingston, E. Österberg, J. Rehm, R. Room, I. Rossow and B. Sornpaisarn (2023). *Alcohol: No Ordinary Commodity – Research and Public Policy*. Oxford, UK Oxford University Press.
- Babor, T. F., S. Casswell, K. Graham, T. Huckle, M. Livingston, J. Rehm, R. Room, I. Rossow and B. Sornpaisarn (2022). "Alcohol: No Ordinary Commodity—a summary of the third edition." *Addiction* (Abingdon, England) 117(12): 3024–3036.
- Bangprapa, M. (2023). "Extended nightlife hours to start Dec 15 of Message." Bangkok Post. Bangkok. November 4, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2677849/extended-nightlife-hours-to-start-dec-15>.
- de Goeij, M. C., E. M. Veldhuizen, M. C. Buster and A. E. Kunst (2015). "The impact of extended closing times of alcohol outlets on alcohol-related injuries in the nightlife areas of Amsterdam: a controlled before-and-after evaluation." *Addiction* 110(6): 955–964.
- Hadfield, P. (2011). "Night-Time Economy Management: International Research and Practice. A Review for the City of Sydney." Retrieved Jun 5, 2024, from <https://www.philhadfield.co.uk/home.html>.
- Heaton, P. (2012). "Sunday Liquor Laws and Crime." *J Public Econ* 96(1-2): 42–52.
- Humphreys, D. K. and M. P. Eisner (2014). "Do flexible alcohol trading hours reduce violence? A theory-based natural experiment in alcohol policy." *Soc Sci Med* 102: 1–9.
- Jernigan, D. and C. S. Ross (2020). "The Alcohol Marketing Landscape: Alcohol Industry Size, Structure, Strategies, and Public Health Responses." *J Stud Alcohol Drugs Suppl* 19(Suppl 19): 13–25.
- Jernigan, D. H. and T. F. Babor (2015). "The concentration of the global alcohol industry and its penetration in the African region." *Addiction* 110(4): 551–560.
- Livingston, M., T. Chikritzhs and R. Room (2007). "Changing the density of alcohol outlets to reduce alcohol-related problems." *Drug Alcohol Rev* 26(5): 557–566.
- Lixin, G. (2022). "Night-time economy can help boost consumption of Message." China Daily. July 30, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202207/30/WS62e487baa310fd2b29e6f433.html>.
- Luangsinsiri, C., S. Youngkong, U. Chaikledkaew, O. Pattanapruteep and M. Thavorncharoensap (2023). "Economic costs of alcohol consumption in Thailand, 2021." *Global health research and policy* 8: 51.
- Miller, P. G., K. Coomber, D. de Andrade, M. Livingston, C. Puljević, T. Vakidis, N. Carah, N. Taylor, M. Burn, A. Curtis, T. Chikritzhs, R. Room, A. Clough, J. Najman, D. Scott, R. Mayshak and J. Ferris (2021). "Queensland Alcohol-related violence and Night-time Economy Monitoring (QUANTEM): Rationale and overview." *Drug and Alcohol Review* 40(5): 693–697.
- Miller, P. G., K. Coomber, D. de Andrade, M. Livingston, C. Puljević, T. Vakidis, N. Carah, N. Taylor, M. Burn, A. Curtis, R. Room, A. Clough, J. Najman, D. Scott, R. Mayshak and J. Ferris (2021). "Summarising the impacts of the Queensland Alcohol-related violence and Night-Time Economy (QUANTEM) project." *Drug and Alcohol Review* 40(5): 755–760.

- National Indian Gaming Commission. (1988). "Indian Gaming Regulatory Act." Retrieved June 6, 2024, from <https://www.nigc.gov/general-counsel/indian-gaming-regulatory-act>.
- Noenickx, C. (2023). "Amsterdam: The European capital fighting bad tourists of Message." BBC. August 28, <https://www.bbc.com/travel/article/20230827-amsterdam-the-european-capital-fighting-bad-tourists>.
- Oxford Economics. (2023). "International Wine and Spirits in ASEAN: The economic contribution of the international wine and spirits value chain in Thailand and Vietnam." Retrieved June 5, 2024, from <https://www.oxfordeconomics.com/resource/international-wine-and-spirits-in-asean-the-economic-contribution-of-the-international-wine-and-spirits-value-chain-in-thailand-and-vietnam/>.
- Phangyang, O. (2024). "Committee to study impact of longer drinking hours of Message." Bangkok Post. Bangkok. February 20, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2744771/committee-to-study-impact-of-longer-drinking-hours>.
- Post Reporters (2023). "Move Foward floats lifting booze ban on Buddhist holidays of Message." Bangkok Post. Bangkok. June 4, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2584760/move-foward-floats-lifting-booze-ban-on-buddhist-holidays>.
- Post Reporters (2024). "Alcohol control bill to include measures to promote tourism of Message." Bangkok Post. Bangkok. 3 March, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2752134/alcohol-control-bill-to-include-measures-to-promote-tourism>.
- Room, R., N. E. Turner and A. Ialomiteanu (1999). "Community effects of the opening of the Niagara casino." *Addiction*94(10): 1449-1466.
- Rossow, I. and T. Norström (2012). "The impact of small changes in bar closing hours on violence. The Norwegian experience from 18 cities." *Addiction* 107(3): 530-537.
- Savell, E., G. Fooks and A. B. Gilmore (2016). "How does the alcohol industry attempt to influence marketing regulations? A systematic review." *Addiction* 111(1): 18-32.
- Sherk, A. (2024) Canada's Alcohol Deficit, 2007-2020: Social Cost, Public Revenue, Magnitudes of Alcohol Use, and the Per-Drink Net Deficit for a Fourteen-Year Period. *J. Stud. Alcohol Drugs*, 85, 306-311.
- Sulkunen, P., T. F. Babor, J. Cisneros Örnberg, M. Egerer, M. Hellman, C. Livingstone, V. Marionneau, J. Nikkinen, J. Orford, R. Room and I. Rossow (2021). "Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy-summary of results." *Addiction* 116(1): 32-40.
- Thai PBS World. (2023). "The history of Thailand's holy-day alcohol ban – and why it could soon be lifted." Retrieved June 6, 2024, from <https://www.thaipbsworld.com/the-history-of-thailands-holy-day-alcohol-ban-and-why-it-could-soon-be-lifted/>.
- Wickham, M. (2012). Alcohol consumption in the night-time economy: Policy interventions: Working Paper 55. London, UK, Greater London Authority.
- World Health Organization (2010). Global strategy to reduce the harmful use of alcohol. Geneva, World Health Organization.
- World Health Organization (2017). Tackling NCDs: 'Best buys'. Geneva, World Health Organization.
- World Health Organization. (2024). "Global Health Observatory Data Repository: Total per capita (15+) consumption (in litres of pure alcohol) by country." Retrieved March 20, 2024, from [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/total-\(recorded-unrecorded\)-alcohol-per-capita-\(15-\)-consumption](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/total-(recorded-unrecorded)-alcohol-per-capita-(15-)-consumption).



ALCOHOL POLICY IN THAILAND: IS IT TIME FOR A CHANGE?