

การแทรกแซงนโยบายด้านสาธารณสุขของประเทศไทย โดยอุตสาหกรรมอาหารผ่านหน่วยงานภาครัฐ

กมลวรรณ เขียวนิล*

เชอเม พิชนี*

มินตรา หงษ์ธำรง*

ผู้รับผิดชอบบทความ: กมลวรรณ เขียวนิล

บทคัดย่อ

การแทรกแซงของภาคอุตสาหกรรม (industrial interference) เพื่อผลประโยชน์ของตน มีทั้งเปิดเผยและอย่างลับๆ ในหลายรูปแบบและหลายช่องทาง ทั้งผ่านนักการเมืองระดับสูง สื่อสาธารณะและสถาบันการศึกษา ตลอดจนการติดต่อโดยตรงกับผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ ที่ผ่านมามีการรวบรวมรูปแบบการแทรกแซงนโยบายสาธารณะในทุกรูปแบบที่เกิดขึ้น การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะจากการศึกษาและจากผู้มีประสบการณ์ และพัฒนาข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและอุตสาหกรรมอาหาร โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) การทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง 2) การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) และ 3) การสำรวจความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟาย

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นข้อมูลในภาพที่กว้างกว่าอุตสาหกรรมอาหาร ทั้งบริษัททุนสัญชาติไทยและทุนบริษัทข้ามชาติ ต่างดำเนินการแทรกแซงนโยบายด้านสาธารณสุขผ่านหน่วยงานภาครัฐ โดยมีรูปแบบและกระบวนการไม่แตกต่างกันมากนัก ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารในรูปแบบลายลักษณ์อักษร การติดต่อเพื่อขอเข้าพบผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามบริษัทต่างชาติมีแนวโน้มที่จะใช้ระเบียบและกฎการค้ำระหว่างประเทศเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการติดต่อ และสร้างข้อโต้แย้งกับการดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐมากกว่าบริษัทสัญชาติไทย นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมยังมักใช้การรวมกลุ่มกันในรูปแบบสมาคมการค้าเพื่อสร้างโอกาสและความน่าเชื่อถือในการปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐ ด้วยกระบวนการนี้ทำให้การศึกษานี้ไม่สามารถชี้ชัดได้อย่างตรงไปตรงมาว่าเป็นการเคลื่อนไหวของภาคอุตสาหกรรมใดภาคอุตสาหกรรมหนึ่ง อันเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวในรูปแบบของการรวมกลุ่มกันนั้นจะครอบคลุมผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย และรวมเอาผลิตภัณฑ์ที่เป็นความกังวลของภาคสาธารณสุขเป็นหนึ่งในจำนวนนั้นด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามกลยุทธ์ corporate political activity (CPA) กลยุทธ์ที่นำมาใช้โดยตรงกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีเพียง 1) กลยุทธ์การสร้างข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับภาคอุตสาหกรรม (information and messaging) 2) กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจทางนโยบาย (constituency building) และ 3) กลยุทธ์ทางกฎหมาย (legal strategies) การศึกษานี้จึงนำเสนอหลักการสำคัญที่สามารถประยุกต์ใช้กับ

* สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข

Received 31 August 2021; Revised 2 August 2022; Accepted 16 September 2022

Suggested citation: Kiewnin K, Pachanee C, Hongtumrong M. Food industry interference in public health policy in Thailand: A focus on interference through government organization. Journal of Health Systems Research 2022;16(3):289-301.

กมลวรรณ เขียวนิล, เชอเม พิชนี, มินตรา หงษ์ธำรง. การแทรกแซงนโยบายด้านสาธารณสุขของประเทศไทยโดยอุตสาหกรรมอาหารผ่านหน่วยงานภาครัฐ. วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข 2565;16(3):289-301.

ภาคอุตสาหกรรมซึ่งไม่เพียงแต่อาหารเท่านั้น แต่หมายรวมถึงอุตสาหกรรมทั่วไปในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม โดยหลักการนั้นได้แก่ 1) ความโปร่งใสตลอดกระบวนการติดต่อระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม 2) การอ้างอิงหลักฐานทางวิชาการ ซึ่งรวมถึงกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศในการสื่อสาร 3) การกำหนดกระบวนการติดต่อระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมที่ชัดเจน

คำสำคัญ: การแทรกแซง, นโยบาย, บริษัทข้ามชาติ, ข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ

Food Industry Interference in Public Health Policy in Thailand: A Focus on Interference through Government Organization

Kamonwan Kiewnin^{*}, Chaaaim Pachanee^{*}, Mintar Hongtumrong^{*}

^{*} International Health Policy Program, Ministry of Public Health, Thailand

Corresponding author: Kamonwan Kiewnin, kamonwan@ihpp.thaigov.net

Abstract

Food industry intentionally takes actions to protect its benefit through direct or indirect industrial interferences with the public policy makers. The interferences mediate via direct contact with relevant government staff. This study aimed to collect lessons learnt from the experiences of industrial interferences with the public policies from government staff, and to develop recommendations for appropriate interactions between government and the industry. This qualitative study applied 3 methods: 1) a review of the literature and related documents, 2) in-depth interviews with key informants, and 3) a Delphi survey.

The present study found that Thai and multinational companies in food industry used same interference strategies, such as, written communication, direct contact with administrators and policy makers. However, multinational companies tended to more often refer to international trade regulations and rules as an important strategy that created arguments when the intervened health policy was implemented. Based on the corporate political activity (CPA), the strategies directly applied to government officials include 1) information and messaging, 2) constituency building, and 3) legal strategy.

Recommendations from the present study are 1) transparency throughout the process of communication between government and industry, 2) citation of academic evidence, including the rules and regulations related to international trade in communication, 3) a clearly defined process of communication between government and industry.

Keywords: interference, public policy, multinational companies, international trade agreement

ภูมิหลังและเหตุผล

อุตสาหกรรมอาหารมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยมูลค่าผลผลิตรวม มูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้น การจ้างงาน และการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการนำเข้าเงินตราต่างประเทศสุทธิเข้าสู่ประเทศผ่านการส่งออกและนำเข้า⁽¹⁾ ดังนั้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมอาหารจึงเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรพิจารณา อย่างไรก็ตาม

ก็ตาม การบริโภคอาหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาหารแปรรูปที่มีแคลอรี โซเดียมและน้ำตาลสูง ก็เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคอ้วนและโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง^(2,3)

มีการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของความเป็นเมืองและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนำไปสู่การมีสินค้าอาหารแปรรูปในตลาด ความสามารถ

ในการจ่ายและการบริโภคอาหารแปรรูปจากตะวันตกผ่านบริษัทข้ามชาติที่เพิ่มมากขึ้น⁽⁴⁾ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนอกจากจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างอุตสาหกรรมแล้ว ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการแปรรูปอาหารในประเทศกำลังพัฒนา โดยเปลี่ยนไปใช้โปรตีนจากสัตว์และอาหารแปรรูปสูง ซึ่งก่อให้เกิดความกังวลต่อประเทศกำลังพัฒนาที่มีความยากจน ภาวะทุพโภชนาการและโรคอ้วน แต่ในทางกลับกัน อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารได้กลายเป็นแหล่งสำคัญของโอกาสในการทำงาน⁽⁵⁾

มีหลักฐานทางวิชาการจำนวนมากที่ชี้ว่า การดำเนินกิจการของภาคอุตสาหกรรมในการส่งเสริมการขายสินค้า นั้น ส่งผลต่อพฤติกรรมบริโภคของประชาชน เช่น การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาสินค้าโดยเฉพาะการกินอาหารของเด็ก การศึกษาระบุว่าโฆษณาอาหารมีผลต่อการบริโภคของเด็ก และมากกว่าครึ่งของโฆษณาเหล่านั้นมักเป็นอาหารที่ไม่ดีต่อสุขภาพ อีกทั้งยังออกอากาศในช่วงเวลาที่เด็กรับชมมากที่สุดด้วย^(6,7) นอกจากนี้ การค้าระหว่างประเทศก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อพฤติกรรมบริโภค มีการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสินค้าจากข้อตกลงการค้าเสรีเพียงเล็กน้อยก็สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบริโภคอาหารของประชากรได้ ดังกรณีตัวอย่างจากประเทศแคนาดาที่ได้รับผลกระทบจากความตกลง NAFTA (North American Free Trade Agreement) ที่อัตราภาษีสินค้าลดลงส่งผลให้อุปทานเพิ่มขึ้นและการบริโภคก็มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้น ซึ่งสินค้าเหล่านั้นรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ไม่ดีต่อสุขภาพอย่าง น้ำตาลและน้ำเชื่อมข้าวโพดฟรุคโทสสูง (high-fructose corn syrup; HFCS) ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วย⁽⁸⁾

ในทำนองเดียวกัน กฎหมายและนโยบายภายในประเทศก็มีผลต่อการดำเนินกิจการของภาคอุตสาหกรรมและพฤติกรรมบริโภคเช่นเดียวกัน บทเรียนจากเม็กซิโกแสดงให้เห็นว่าการเก็บภาษีอาหารที่ไม่ดีต่อสุขภาพ การควบคุมสภาพแวดล้อมของโรงเรียน และการใช้ฉลากคำ

เตือนจากบรรจุภัณฑ์มีส่วนช่วยในการป้องกันโรคอ้วน แต่การดำเนินการนั้นก็ต้องเผชิญกับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากบริษัทอาหารข้ามชาติ⁽⁹⁾ ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องเผชิญกับแรงกดดันอย่างมากในการประกาศนโยบายเกี่ยวกับอาหาร รวมไปถึงเครื่องดื่มและยาสูบ ซึ่งประเทศคู่ค้าจะคาดหวังว่านโยบายภายในประเทศจะต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ⁽¹⁰⁾ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังคงมีความเสี่ยงที่ผลกำไรสูงๆ ของภาคอุตสาหกรรมอาหารจะได้รับสิทธิพิเศษเหนือการพิจารณาในด้านต่างๆ และนั่นอาจส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์⁽¹¹⁾

ภาคสาธารณสุขได้ใช้ความพยายามอย่างมากที่จะปกป้องสุขภาพประชาชนจากการบริโภคอาหารที่ไม่ดีต่อสุขภาพ เช่น อาหารและเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล เกลือและไขมันสูง อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง ด้วยการประกาศนโยบายและมาตรการที่จำเป็น⁽¹²⁾ แต่เป้าหมายของการค้าเสรีนั้นมุ่งเน้นการกำจัดอุปสรรคเพื่อเพิ่มปริมาณและมูลค่าทางการค้า เมื่อเป้าหมายของภาคอุตสาหกรรมและภาคสาธารณสุขที่ต้องการสุขภาพที่ดีของประชาชนนั้นไม่ตรงกัน การขับเคลื่อนเชิงนโยบายของภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานด้านสาธารณสุขจึงขัดต่อผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมจึงต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อปกป้องผลประโยชน์ จึงเกิดปรากฏการณ์การแทรกแซงของภาคอุตสาหกรรม หรือ “industrial interference” ซึ่งการดำเนินการแทรกแซงนโยบายสาธารณะโดยบริษัทไทยและบริษัทข้ามชาติ มีทั้งอย่างเปิดเผยและอย่างลับๆ หลายรูปแบบและหลายช่องทาง ทั้งผ่านนักการเมืองระดับสูง ข้าราชการและสถาบันการศึกษา⁽¹³⁾

ไม่เพียงแต่การแทรกแซงของภาคอุตสาหกรรมจะเกิดในระหว่างการขับเคลื่อนให้เกิดนโยบายเท่านั้น ท่าทีการตอบโต้ของภาคอุตสาหกรรมนั้นมีให้เห็นอยู่เสมอ แม้ภาครัฐจะสามารถผลักดันนโยบายให้มีผลบังคับใช้ได้แล้วก็ตาม เช่น กรณีของภาษีน้ำตาลในประเทศไทย เมื่อ

ประเทศไทยพลักดันในปี 2560 นั้นก็ต้องเผชิญกับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากภาคอุตสาหกรรมน้ำอัดลม และสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องดื่มของไทยที่ได้สอบถามถึงความเชื่อมโยงระหว่างโรคอ้วนกับการดื่มเครื่องดื่มรสหวาน นอกจากนี้ ยังมีการใช้ front group ในการเรียกร้องให้แสดงหลักฐานว่าผลิตภัณฑ์นี้เป็นอันตราย⁽¹⁴⁾

การศึกษาที่ผ่านมาในกรณีของประเทศไทยพบว่าอุตสาหกรรมอาหารใช้กลยุทธ์และการปฏิบัติที่หลากหลายโดยเมื่อพิจารณาตามกลยุทธ์ corporate political activity (CPA)⁽¹⁵⁾ แล้วนั้น กลยุทธ์ที่พบบ่อยที่สุดสองอันดับแรกคือ 1) กลยุทธ์การสร้างข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับภาคอุตสาหกรรม (information and messaging) 2) กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย (constituency building) ซึ่งมีผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในความพยายามป้องกันโรคไม่ติดต่อเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับอาหาร

การศึกษานี้รวบรวมรูปแบบที่ภาคอุตสาหกรรมใช้ในการแทรกแซงการดำเนินนโยบายสาธารณะของภาครัฐในช่องทางที่กระทบกับผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐโดยตรง โดยรวบรวมข้อเสนอแนะจากการศึกษาที่มีมาแล้วและประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม

ระเบียบวิธีศึกษา

กรอบการศึกษานี้พัฒนาจากกลยุทธ์ corporate political activity (CPA) ที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของภาคอุตสาหกรรมในหลายๆ ประเทศ มักใช้กรอบแนวคิดดังกล่าว มาประเมินสถานการณ์นโยบายสาธารณะและการแทรกแซงของภาคอุตสาหกรรม แนวคิด CPA จำแนกกลยุทธ์ของภาคอุตสาหกรรมออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) กลยุทธ์การสร้างข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับภาคอุตสาหกรรม (information and messaging) 2) กลยุทธ์แรงจูงใจทางการเงิน (financial

incentives) 3) กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย (constituency building) 4) กลยุทธ์ทางกฎหมาย (legal strategies) 5) กลยุทธ์ทางเลือกอื่นทดแทนนโยบายของรัฐ (policy substitution) และ 6) กลยุทธ์การลดทอนความน่าเชื่อถือและสร้างความสั่นคลอน (opposition fragmentation and destabilization)⁽¹⁶⁾ การศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์ผ่านประสบการณ์ของผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการตอบสนองต่อกลยุทธ์ที่ภาคอุตสาหกรรมอาหารนำมาใช้

การวิจัยนี้เป็นเชิงคุณภาพ (qualitative method) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) การทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) และ 3) การสำรวจความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟาย การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกดำเนินการในช่วงเดือนตุลาคม ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 และการสำรวจความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟายเกิดขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2564 ตามรายละเอียดดังนี้

1. การทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องจำแนกออกเป็น 2 ส่วนหลัก โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อรวบรวมตัวอย่างของแนวปฏิบัติต่อข้อเรียกร้องหรือการแทรกแซงของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เหมาะสม 2) เพื่อรวบรวมรูปแบบการแทรกแซงของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เป็นรูปธรรม ซึ่งกระทำต่อหน่วยงานภาครัฐโดยตรง ทั้งนี้ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการสืบค้น ได้แก่ 1) ฐานข้อมูลวิชาการ (PubMed และ Scopus) 2) เว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก

เป็นการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแทรกแซงนโยบายรัฐโดยผู้ประกอบการอุตสาหกรรม พร้อมการบันทึกเสียง มีผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) ทั้งหมด 15 คน จำแนกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณสุข จำนวน 4 คน

2) เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ จำนวน 3 คน 3) ผู้แทนภาควิชาการ จำนวน 6 คน 4) ผู้แทนภาคประชาสังคม จำนวน 2 คน

โดยมีการได้รับอนุญาตและการลงนามยินยอมให้ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล (รายละเอียดในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก

ที่	ผู้ให้ข้อมูลหลัก	รหัส
1.	เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณสุข	GH01–GH04
2.	เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ	GNH01–GNH03
3.	ผู้แทนภาควิชาการ	ADM01–ADM06
4.	ผู้แทนภาคประชาสังคม	NGO001–NGO002

3. การสำรวจความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟาย

การสำรวจความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟาย ได้กำหนดผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งจากผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกในขั้นตอนก่อนหน้าและผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงจากภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมอาหาร ทั้งนี้ มีผู้ที่ยินดีเข้าร่วมกระบวนการ Delphi จำนวน 17 คน โดยได้ส่งแบบสอบถามรวม 3 รอบ มีผู้ที่ตอบแบบสอบถามครบทั้ง 3 รอบจำนวน 13 คน ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 13 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณสุขและมีประสบการณ์ตรงที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงนโยบายของรัฐโดยอุตสาหกรรมอาหารจำนวน 4 คน นักวิชาการที่ศึกษาประเด็นโภชนาการและนโยบายด้านอาหารและโภชนาการจำนวน 7 คน และผู้แทนภาคประชาสังคมซึ่งติดตามและร่วมขับเคลื่อนนโยบายด้านอาหารและโภชนาการจำนวน 2 คน

การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการ โดยการจำแนกชนิดข้อมูล (typological analysis)⁽¹⁷⁾ โดยจัดระเบียบข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการได้ข้อมูลจากการถอดเทปการสัมภาษณ์เชิงลึกอย่างเป็นระบบ จากนั้น จำแนกกลุ่มคำและจัดกลุ่มให้อยู่ร่วมกันตามความเหมือนของกลุ่มคำเหล่านั้น ตามแนวคิดที่สัมพันธ์กันและวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้นตามกรอบแนวคิด

การวิจัยของการศึกษานี้ ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวได้รับการตรวจสอบความน่าเชื่อถือด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้า (triangulation) โดยพิจารณาจากแหล่งที่มาของข้อมูลในประเด็นเดียวกัน ทั้งการทบทวนจากเอกสารและเปรียบเทียบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลายท่าน

งานวิจัยนี้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ของสำนักงานพัฒนาการคุ้มครองการวิจัยในมนุษย์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สคม. 760/2563) COA No. IHRP2020101 การศึกษานี้ปฏิบัติตามเกณฑ์จริยธรรม โดยมีเอกสารแสดงความยินยอมในการให้ข้อมูล (informed consent) และการปกป้องความลับของผู้ให้ข้อมูล

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ร่วมกับการสำรวจความคิดเห็นด้วยกระบวนการ Delphi ระหว่างผู้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 13 คน เพื่อให้ได้ข้อสรุปประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ธุรกิจให้อุตสาหกรรมอาหารดำเนินการแทรกแซงนโยบายด้านสาธารณสุขผ่านหน่วยงานภาครัฐ ไม่แตกต่าง

จากอุตสาหกรรมด้านอื่นๆ ในขณะที่บริษัทสัญชาติไทยและบริษัทข้ามชาติ มีการใช้กลยุทธ์ที่แตกต่างกัน

หากอ้างอิงตามกรอบของ corporate political activity (CPA) จะเห็นว่าการแทรกแซงนโยบายนั้นมีหลากหลายกลยุทธ์ ไม่ว่าจะเป็น 1) การสร้างข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับภาคอุตสาหกรรม 2) กลยุทธ์แรงจูงใจทางการเงิน 3) กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย 4) กลยุทธ์ทางกฎหมาย 5) กลยุทธ์ทางเลือกอื่นทดแทนนโยบายของรัฐ และ 6) กลยุทธ์การลดทอนความน่าเชื่อถือและสร้างความสั่นคลอน ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีการใช้กลยุทธ์การสร้างข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับภาคอุตสาหกรรม (information and messaging) และ กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย (constituency building) มากที่สุด อย่างไรก็ตามเมื่อมุ่งเน้นไปที่การปฏิบัติโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะพบว่ามีการใช้กลยุทธ์ทางกฎหมายเพิ่มขึ้นมาด้วย

ด้านรูปแบบหลักของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งนับเป็นวิธีการที่ภาคอุตสาหกรรมใช้เพื่อดำเนินการแทรกแซงนโยบายนั้น มี 2 รูปแบบคือการสื่อสารในรูปแบบลายลักษณ์อักษร และการติดต่อเพื่อขอเข้าพบผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย โดยการดำเนินการภายใต้รูปแบบนี้จะเป็นการติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับปฏิบัติการเป็นส่วนใหญ่ โดยอ้างถึงการขอคำอธิบายและแสดงจุดยืนความเห็นของภาคอุตสาหกรรมที่มีต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ ซึ่งกระบวนการเช่นนี้ให้ผลสำคัญประการหนึ่งคือชะลอการดำเนินงานตามนโยบาย รวมถึงลดทอนความเข้มข้นของเนื้อหาในบางมาตรการ

“เขาก็ทำหนังสือแจ้งเรา มีทั้งขอหลักฐานว่าทำไมประเทศไทยจึงจะออกกฎหมายแบบนี้เอาหลักเกณฑ์มาจากไหนเอานู่นนี่มาจากไหนประมาณนี้ คือซึ่งผมก็มองว่ามันก็เป็นกระบวนการต่อเนื่องมันก็เป็นเรื่องของ Q&A” (GH03, 16 ตุลาคม 2563)

“ใช่ค่ะ แนนอนว่าถ้ามันไม่ได้เป็นไปในทิศทางที่เขา

อยากได้ เขาก็ต้องหาข้อมูลมาต่อต้านเรา เช่น อาจบอกว่า methodology ของเราไม่พอ ไม่สามารถ represent ได้” (ADM04, 29 ตุลาคม 2563)

“ทุกรูปแบบครับมีทั้งมานั่งคุย walk-in มา ส่งหนังสือมา ทุกครั้งที่ส่งมาเราก็จะมีการนัดแล้วก็มีมีการคุยกัน” (GNH01, 28 ตุลาคม 2563)

“เอกสารที่บริษัททำมา มี 2 ลักษณะ หนึ่งคือแสดงจุดยืน เขาไม่เคยบอกว่าเขาต่อต้านการมีกฎหมายนะ แต่จุดยืนเขา คือเห็นด้วยกับภาครัฐว่าจำเป็นต้องมีแต่ขอ dilute เนื้อหาให้เหลือเท่านี้ๆ เพราะมันไม่จำเป็น เอกสารอันที่ 2 คือข้อวิเคราะห์ที่ว่าแต่ละประเด็นของเราว่าของเรา มีประเด็นไหนที่เป็นจุดอ่อน” (GH04, 27 ธันวาคม 2563)

ด้านกลยุทธ์ที่แตกต่างระหว่างบริษัทสัญชาติไทยและบริษัทข้ามชาติคือบริษัทข้ามชาติมีแนวโน้มที่จะใช้ระเบียบและกฎการค้าระหว่างประเทศเป็นเงื่อนไขในการสร้างและสนับสนุนข้อโต้แย้งนโยบายของภาครัฐที่ขัดกับผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ บริษัทข้ามชาติเองยังมักใช้การรวมกลุ่มกันในรูปแบบของสมาคมการค้าในการติดต่อกับภาครัฐมากกว่า ทั้งนี้ เป็นเพราะการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมนั้น นอกจากจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับภาคอุตสาหกรรมแล้ว ยังเสมือนเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรองและสร้างภาพลักษณ์ให้กับบริษัทอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว ในกลุ่มบริษัทสินค้าบางประเภท เช่น บริษัทยาสูบไม่สามารถขอเข้าพบผู้บริหารของกระทรวงสาธารณสุขหรือของประเทศได้โดยตรง แต่เมื่อรวมกลุ่มกันเข้ามาในฐานะของสมาคมก็จะได้รับโอกาสมากกว่าระเบียบและกฎการค้าระหว่างประเทศมักเป็นจุดอ่อนของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขในการสื่อสารกับกระบวนการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์นี้เป็นหนึ่งในกลยุทธ์การแทรกแซงตามกรอบ CPA เรียกว่า กลยุทธ์ทางกฎหมาย (legal strategies) โดยมีรูปแบบหนึ่งในการปฏิบัติคือ ใช้ข้อตกลงทางการค้ามาเป็นเครื่องมือในการระงับหรือพักท้วงการดำเนินนโยบาย

“เขายายมาเข้าหา policy maker ทุกระดับ ตั้งแต่รัฐมนตรี เขาติดต่อไปขอเข้าพบรัฐมนตรีแต่โดนรัฐมนตรีปฏิเสธ เขาก็เลยแอบมากับฐานเศรษฐกิจ เขาขอเข้ามา สวัสดิ์เหมือนเข้ามา introduce หนังสือพิมพ์ แต่คนที่มา ด้วยกลไกกลายเป็นผู้จัดการของสมาคมบริษัทนมแล้วก็มา พูดเรื่อง พรบ.นม ก็กลายเป็นว่าใช้ช่องทางอื่นๆ คือพอรู้ว่าถูกบล็อกก็จะหาช่องทางใหม่เพื่อจะมาสลับปี” (GH04, 27 ธันวาคม 2563)

“กรุ๊ปของ industry เขาก็จะมาขอพบท่านรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะมาขอพบรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย สูงสุด จะมาในรูปที่เป็น association หรือ council ที่เป็นกลุ่มบริษัทเลย อย่างเช่น USABC” (GH01, 4 ธันวาคม 2563)

“ถ้าเป็นจากบริษัทไทยจะเป็นภาษาไทย แต่บางทีเขาจะอ้าง codex agreement แล้วก็มาเป็น text ที่คิดว่าสิ่งหนึ่งที่เขาชอบใช้ ถ้าเขาเป็นบริษัทข้ามชาติ เขาชอบอ้างมาตรฐานระดับชาติ หรืออะไรที่มันจะเป็นข้อผูกพันทางการค้าซึ่งเขารู้ว่าเราอ่อน อ่อนในที่นี้หมายถึงว่าเราไม่เก่งกฎหมายระหว่างประเทศ” (GH04, 27 ธันวาคม 2563)

หลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรม

การศึกษานี้สามารถสรุปหลักการพื้นฐานสำคัญที่จำเป็นในการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมซึ่งจะเป็นการช่วยลดความเข้าใจผิดและสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในสังคมได้ ในทางกลับกันก็เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้วย หลักการพื้นฐานสำคัญที่สรุปได้จากการศึกษานี้จำแนกได้เป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 “ความโปร่งใส” การปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมจะต้องมีความโปร่งใสตลอดกระบวนการ ซึ่งความโปร่งใสนั้นสามารถสร้างได้ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการให้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น กรณีของการเข้าพบ ควรมีการกำหนดสถานที่ชัดเจนเป็นสถานที่เปิด เช่น ห้องประชุมของหน่วยงาน มีการกำหนดประเด็นในการเข้า

พบ (talking point) ล่วงหน้า ในที่ประชุมควรมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งนักวิชาการและนักกฎหมายเข้าร่วมรับฟังด้วย ระหว่างการเข้าพบนั้นควรพยายามรักษาสถานการณ์ในการประชุมนั้นให้เป็นไปตามประเด็นที่กำหนดเอาไว้ นอกจากนี้ สิ่งสำคัญอีกประการคือควรมีการจดบันทึกการประชุมและบันทึกเสียงไว้ทุกครั้ง และจัดทำรายงานการประชุมอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ หากมีกรณีที่สาธารณชนเกิดความเข้าใจผิดอันเนื่องมาจากการเข้าพบผู้กำหนดนโยบาย ภาครัฐควรมีการแก้ไขความเข้าใจผิดโดยเร่งด่วนผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจากรายงานการประชุมดังกล่าว ในการอ้างอิง ในขณะที่หากเป็นกรณีการสื่อสารในรูปแบบลายลักษณ์อักษร ภาครัฐควรพิจารณาตอบโต้เอกสารนั้นอย่างระมัดระวังและดำเนินการในลักษณะหนังสือราชการที่เป็นทางการ เปิดเผยได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการตอบกลับผ่านช่องทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็ควรพิจารณาใช้ที่อยู่ email address ที่เป็นทางการและสำเนาถึงผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งหมดด้วย

“เราจะขอดูลิสต์รายชื่อคนที่เราจะเข้าพบรัฐมนตรี มาจากหน่วยงานอะไร อันนี้พอเสร็จเค้าจะต้องส่งประวัติมาให้เราเห็นทั้งหมดแล้วก็จะต้องส่ง talking point มาให้เราเห็น สิ่งที่เราทำก็คือเป็นการเตรียมประเด็นให้รัฐมนตรีทั้งหมด แล้วก็ให้มีความระมัดระวัง” (GH01, 4 ธันวาคม 2563)

ประเด็นที่ 2 การอ้างอิงหลักฐานทางวิชาการเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อสารหรือตอบข้อซักถามของภาคอุตสาหกรรม การสื่อสารโดยมีการอ้างอิงหลักฐานทางวิชาการจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของการสื่อสารได้ดี ทั้งนี้ นอกจากการอ้างอิงหลักฐานทางวิชาการแล้ว กฎระเบียบและข้อบังคับระหว่างประเทศก็สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณา ซึ่งมีทั้งกรอบด้านสุขภาพและด้านการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การตีความที่แตกต่างกันของฝ่ายรัฐและฝ่ายอุตสาหกรรมต่อกฎและระเบียบระหว่างประเทศเหล่านั้นก็มีความสำคัญที่จะต้องพิจารณาด้วยเช่นกัน ดังนั้น การสนับสนุนจากองค์กร

ระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก เพื่ออธิบายและกำหนดแนวทางการตีความของกฎเกณฑ์ให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์นั้นก็เป็นสิ่งที่ควรพิจารณา

ประเด็นที่ 3 ควรมีการกำหนดกระบวนการที่ชัดเจนในการติดต่อกับภาคอุตสาหกรรม คำว่า “กระบวนการที่ชัดเจน” ซึ่งแยกออกมาจากความโปร่งใส นั้น ผู้เขียนต้องการที่จะเน้นย้ำถึงขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อให้มีการกำหนดขั้นตอนของการดำเนินการให้เป็นขั้นเป็นตอน ทีละขั้นแบบเข้าใจตรงกัน เนื่องจากความโปร่งใสเพียงตรวจสอบได้จะบันทึกอย่างไรก็ได้ แต่ละหน่วยงานหรือแต่ละคนอาจทำไม่เหมือนกัน แม้ว่าที่ผ่านมากระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดกระบวนการดำเนินงานเป็นขั้นตอนอยู่แล้ว แต่เป็นการกำหนดเฉพาะรายประเด็นในการติดต่อกับอุตสาหกรรม บุหรี่เท่านั้น โดย “ระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ กับผู้ประกอบการหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2559” นั้น ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนที่เป็นแนวปฏิบัติอย่างละเอียดเมื่อภาครัฐจะต้องมีการติดต่อกับภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่าผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นตรงกันว่า การติดต่อสื่อสารกับภาคอุตสาหกรรมอาหารและภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอื่นๆ อาจไม่ต้องกำหนดแนวปฏิบัติที่เคร่งครัดมากเท่ากับแนวปฏิบัติที่ใช้ในการปฏิบัติต่ออุตสาหกรรมยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่ควรมีการกำหนดกระบวนการที่เป็นขั้นตอนในรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจน

“ในมุมมองต่างชาติ เขาก็อาจจะมองว่าน่าจะมีกลไกในการที่จะเข้ามาคุย หรือว่าให้ความคิดเห็นบ้าง คือ เวลาที่เราออกกฎหมาย มันก็ต้องทำ public hearing ให้เขา voice หรือ concern แต่ว่าภาครัฐ ต้องไม่มีข้อผูกพันกับความคิดเห็นเหล่านั้นในการไปแก้กฎหมายไทย คือเราก็ออกกฎหมายของเรา เพียงแต่ว่ากฎหมายสุดท้ายที่ออกมา มันต้องตอบโจทย์ได้ ว่าออกมาแล้วมันสมเหตุ มันไม่ได้เลือกปฏิบัติ” (GHN02, 12 พฤศจิกายน 2563)

“พื้มองว่าก็คือถ้าเราจะป้องกันเรื่อง policy interference นี่ก็ชัดเจนว่าเราอาจจะมีแนวทางในการที่จะสกรีนการเข้าพบ ไม่เข้าพบ แต่เราไม่สามารถที่จะลงเฉพาะประเด็นได้ เพราะว่าเราดูภาพใหญ่ อาจจะดูเป็นเรื่องความร่วมมือกับภาคเอกชน ภาคอุตสาหกรรมก็ได้ค่ะ เหมือนกับเป็นแนวทางการร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับหน่วยงานภาคธุรกิจ แล้วเราก็อาจจะจัดประเภทภาคธุรกิจเป็นหนึ่งในนั้นอาจจะมีความเหมือนเช่นสำนักบูห์ทำ แต่ถ้าเกิดในนามกระทรวงอาจจะทำภาพกว้าง” (GH01, 4 ธันวาคม 2563)

ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของภาครัฐในการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรม

ข้อเสนอแนะที่สำคัญต่อการดำเนินงานของภาครัฐจากการศึกษานี้จะจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐและข้อเสนอแนะต่อแนวทางในการดำเนินงานของภาครัฐต่อการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรม

การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม ดังเห็นได้จากข้อค้นพบสำคัญประการหนึ่งจากการศึกษานี้ว่า ข้อจำกัดอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบด้านการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ คือ อุตสาหกรรมอาหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทข้ามชาติมักใช้กฎระเบียบดังกล่าวเป็นเหตุผลอ้างอิง เพื่อชะลอการดำเนินงานนโยบายของภาครัฐ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขยังมีความเข้าใจและความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎระเบียบดังกล่าวค่อนข้างจำกัด ดังนั้น การพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพิธีการ (protocol) โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุนระหว่างประเทศด้วย จึงมีความสำคัญมาก เช่น ในการดำเนินนโยบายเพื่อปกป้องสุขภาพนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (technical barrier to trade; TBT) หรือไม่ และจะต้อง

เตรียมการอย่างไรเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถดำเนินการไปได้อย่างถูกต้องโดยไม่ถือเป็นอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องเลือกพัฒนาศักยภาพเฉพาะกลุ่มนักวิชาการเพียงกลุ่มเดียว แต่ผู้ปฏิบัติงานในกลุ่มงานที่มีความเชี่ยวชาญกับงานเอกสารน่าจะเป็นอีกหนึ่งกลุ่มที่ควรได้รับการพัฒนาศักยภาพด้วย

“พื้คิดว่าการพัฒนาศักยภาพนักวิชาการโดยตรงบางทีมันไม่มีประโยชน์ เพราะนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้ภาษา ยกเว้นเป็นนักวิชาการที่รู้ content และได้ภาษาด้วยก็จะดีเดียวจบ อีกทางหนึ่งก็คือไป พัฒนาศักยภาพคนที่อยู่ในหน่วยสำนักกระหว่างประเทศของแต่ละกรม คือให้เขารู้กระบวนการว่าเมื่อไหร่ที่กรมหรือกองเขาจะมีการออกมาตราการอะไรเกี่ยวกับต่างประเทศและมันเป็นภาษาอังกฤษว่ามีอะไรบ้างเพื่อไว้เวลาที่กรมเขาจะดำเนินการอะไร สำนักนี้จะได้ไป take action ว่ามันมีกระบวนการที่ต้องทำนะ แล้วค่อยเอาคนที่ เป็น focal point มาให้ข้อมูลวิชาการ” (GH04, 27 ธันวาคม 2563)

รูปแบบและเทคนิคที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพมีทั้งการเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริง หรือ “learning by doing” และการจัด “การอบรมพัฒนาศักยภาพ” ซึ่งต้องพิจารณาดำเนินการทั้งสองส่วนอย่างเหมาะสม สำหรับการเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริงนั้น เป็นวิธีการที่ทำอยู่ในปัจจุบัน แต่สิ่งจำเป็นที่ต้องมีควบคู่กันไปกับวิธีนี้คือ “coaching” และการให้ “feedback” ด้าน “การอบรมพัฒนาศักยภาพ” วิธีการนี้มีความจำเป็นในกรณีที่ประเด็นดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่ทำกันอยู่แล้วในการทำงานประจำวันหรือเป็นประเด็นใหม่ที่ต้องการความรู้เฉพาะด้าน การจัดอบรมศักยภาพทักษะและเนื้อหาเฉพาะประเด็นเช่นนี้ จะมีประโยชน์มากต่อการเสริมสร้างคุณภาพในการทำงาน รวมถึงต่อความมั่นใจในการดำเนินงานด้วย

“คือพื้มองว่ามันเป็น learning by doing เยอะนะ ตอนนี้นั้นมันเป็นเหมือนการ supervise แล้วคุยกัน อย่างเช่น

พื้มีเจ้าหน้าที่เขาก็คะเรียนรู้จากการมาคุยกัน สมมติการเขียน talking point เป็นต้น คือพื้จะต้องลงมาดู talking point ด้วย นอกจากภาษาโอเค เนื้อหาโอเคแล้วมันน่าจะต้องดูหลายๆ อย่าง” (GH01, 4 ธันวาคม 2563)

ด้านข้อเสนอแนะต่อแนวทางในการดำเนินงานของภาครัฐต่อการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมนั้นพบว่า ภาครัฐควรกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน ทั้งในกรณีของการสื่อสารในรูปแบบลายลักษณ์อักษร และการติดต่อเพื่อขอเข้าพบผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย แต่อาจไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นระเบียบหรือข้อบังคับที่มีอำนาจในการบังคับให้ต้องปฏิบัติตามดังเช่น “ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ กับผู้ประกอบการหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2559” เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความยืดหยุ่นในการทำงานได้มากกว่า ทั้งนี้ ก็ควรมีการจัดระบบพื้นฐานที่สำคัญเอาไว้ ดังต่อไปนี้

1) ระบบการจับเก็บเอกสารต่างๆ จากภาคอุตสาหกรรมเพื่อเป็นประโยชน์ในการสืบค้น โดยเอกสารเหล่านั้นควรเก็บในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์แยกเป็นรายประเด็น พร้อมทั้งบันทึกผลจากการปฏิสัมพันธ์ ว่านำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายหรือไม่อย่างไรและเพราะเหตุใด เพื่อเป็นกรณีศึกษาในการดำเนินนโยบายอื่นๆ ในอนาคต ทั้งนี้ ควรพิจารณาเปิดให้สาธารณะหรือผู้ที่สนใจสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้ด้วยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาที่เกี่ยวข้องต่อไป

2) กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (key focal point) โดยเป็นหน่วยงานที่เชี่ยวชาญและความแม่นยำเรื่องขั้นตอนและกระบวนการในการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมรวมถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของหน่วยงานรับผิดชอบหลักดังกล่าวควรดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายอย่างใกล้ชิดโดย “เครือข่าย” นี้มีความหมายรวมทั้งในหน่วยงานเดียวกันแต่คนละส่วนงาน และคนละหน่วย

งานคือต่างกรม ต่างกองภายในกระทรวงสาธารณสุข

“คนที่อยู่ในทีมก็จะได้รับข้อมูลอัปเดตไปด้วยกันแล้ว ช่วยกันคิด พี่เห็นว่าหนังสือที่เขาส่งให้รัฐมนตรีส่งมาให้ อธิบดี รองอธิบดีก็มี cc พี่ด้วยคือเขาส่งให้ทุกคน” (GH04, 27 ธันวาคม 2563)

3) กระทรวงสาธารณสุขควรร่วมกันจัดลำดับความรุนแรงของกลุ่มสินค้าหรือประเด็นที่จะสร้างภัยคุกคามด้านสุขภาพต่อประชาชน เพื่อให้มีหลักการที่ชัดเจนมากขึ้นในการตัดสินใจว่าแนวทางตอบโต้ต่อภาคอุตสาหกรรมควรเคร่งครัดหรือยืดหยุ่นอย่างไร อันเนื่องมาจากแนวปฏิบัติสำหรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมนั้น ไม่ควรจัดทำตามรายผลิตภัณฑ์ ซึ่งอาจมีการพัฒนาไปเรื่อยๆ และมีผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพออกมาใหม่เรื่อยๆ หนึ่ง การมุ่งพิจารณารายบริษัทก็อาจสร้างความไม่ยุติธรรมต่อภาคอุตสาหกรรมในกรณีที่แต่ละบริษัทไม่ได้ผลิตสินค้าประเภทเดียว กล่าวคือในการผลิตสินค้าของแต่ละบริษัทนั้นมีความหลากหลาย บางรายการอาจเป็นสินค้าที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพหากบริโภคมากเกินไป ในขณะที่บางรายการจากบริษัทเดียวกันนั้นอาจเป็นสินค้าที่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพ ดังนั้น การจัดกลุ่มสินค้าโดยพิจารณาตามระดับความรุนแรงของการทำลายสุขภาพจากผลิตภัณฑ์ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรร่วมกันจัดทำไว้เป็นหลักในการอ้างอิง โดยกรณีของสินค้าแปรรูปในการศึกษานี้ พบว่าการให้ความหมายนั้นต่างกัน แม้อาหารแปรรูปนั้นๆ จะเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีระดับของน้ำตาล เกลือและไขมันสูง แต่เมื่อพิจารณาที่กระบวนการอุตสาหกรรมที่ทำการแปรรูปอาหารอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ก็มีเหตุผลที่จะช่วยในการเก็บรักษาอาหารให้อยู่ได้เป็นเวลานานขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงอาหารสดได้ โดยเฉพาะส่งผลต่อการส่งออกเพื่อสร้างรายได้และทางเลือกให้กับผู้บริโภคอีกด้วย

“Code of conduct บางอย่างมันเป็นเส้นตรงไม่ได้ เป็น guideline ให้เราได้ ในเวลาปฏิบัติจริง ถ้าเราเป๊ะแบบ

นี้มันต้องมีทางรอดให้คนที่ตัดสินใจตรงนี้ เกณฑ์ตรงนี้นั้นดี เพราะว่าจะได้สอนให้เด็กแต่ละรุ่นมีวิธีคิด แต่มันไม่ควรจะบีบเราจนขยับไม่ได้ คนที่ถูกสอนให้คิดในกรอบในลักษณะนี้บ่อยๆ สุดท้ายมันจะเป็นเหมือนกระบวนการลำดับความคิดในสมองของเขา ว่ามันควรจะเป็นตามเกณฑ์แบบนั้นแบบนี้” (GH02, 25 พฤศจิกายน 2563)

ผลการศึกษาที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ได้ถูกสรุปเป็นข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปสำรวจความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟาย โดยประเด็นข้อเสนอแนะมีทั้งหมด 24 ข้อ ซึ่งครอบคลุมข้อเสนอแนะทั้ง 2 ส่วน คือ ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐและข้อเสนอแนะต่อแนวทางในการดำเนินงานของภาครัฐต่อการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรม ผลการสำรวจนั้นแสดงผ่านคำมัยฐานซึ่งหมายถึงคำตอบส่วนใหญ่ในข้อนั้นๆ โดยในรอบที่ 3 ของการสำรวจความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟายนั้น คำตอบส่วนใหญ่ของผู้เข้าร่วมอยู่ที่ 4 และ 5 คะแนน ซึ่งหมายถึงเห็นด้วยถึงเห็นด้วยมากที่สุด จึงกล่าวได้ว่าข้อเสนอแนะที่ได้นำเสนอไปในการศึกษาครั้งนี้ ได้ผ่านความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ

วิจารณ์

ผลจากการศึกษานี้เมื่อเปรียบเทียบกับกลยุทธ์ของ corporate political activity (CPA) ทั้ง 6 ด้าน พบว่ามี 3 กลยุทธ์⁽¹¹⁾ ที่ภาคอุตสาหกรรมอาหารและอุตสาหกรรมอื่นๆ กระทำผ่านหน่วยงานของรัฐโดยตรง คือ 1) กลยุทธ์การสร้างข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับภาคอุตสาหกรรม (information and messaging) 2) กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจทางนโยบาย (constituency building) และ 3) กลยุทธ์ทางกฎหมาย (legal strategies) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของภาคอุตสาหกรรมในการขัดขวางหรือชะลอการดำเนินนโยบายเพื่อการปกป้องสุขภาพของรัฐนั้น เมื่อพิจารณาตามกลยุทธ์

ของ CPA ทั้ง 6 ด้าน มีโอกาสที่ภาคอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมอาหาร จะดำเนินการโดยใช้ทุกกลยุทธ์^(15,18) ซึ่งถึงแม้การกระทำเหล่านั้นไม่ได้กระทำต่อภาครัฐโดยตรง แต่ความเข้าใจภาพรวมของกลยุทธ์ทั้งหมดที่ภาคอุตสาหกรรมใช้และการติดตามการดำเนินการจากภาคอุตสาหกรรมจะเป็นการเท่าทัน และนำไปสู่การปกป้องให้รัฐสามารถดำเนินนโยบายได้อย่างเหมาะสม

กฎระเบียบการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อนโยบายด้านอาหารภายในประเทศ โดยอาจจำกัดความสามารถในการดำเนินนโยบาย รวมถึงส่งผลกระทบต่อความล่าช้าของการกำหนดและดำเนินนโยบายเกี่ยวกับโภชนาการ ดังนั้น การปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ดีในการกำกับดูแลให้การค้าและการลงทุนเป็นไปตามกฎระเบียบด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศอาจก่อให้เกิดภัยคุกคามร้ายแรงต่อการออกนโยบายด้านอาหารเพื่อสุขภาพของรัฐบาล^(19,20) ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับประเด็นนี้โดยพบว่าภาคอุตสาหกรรมพยายามดำเนินการเพื่อขัดขวางหรือลดทอนความชัดเจนของนโยบายเกี่ยวกับอาหารและโภชนาการด้วยการใช้กระบวนการตามระเบียบของการค้าระหว่างประเทศ เช่น การอ้างถึงมาตรการอุปสรรคทางเทคนิค (TBT) และถึงแม้ว่าการดำเนินการเหล่านั้นจะไม่ได้ขัดขวางนโยบายดังกล่าวได้ แต่สามารถชะลอการออกนโยบายดังกล่าวได้จริง

ด้านข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมนั้นไม่แตกต่างจากแนวทางการปฏิบัติที่มีมาแล้วในกลุ่มผลิตภัณฑ์ยาสูบมากนักในด้านขั้นตอนและกระบวนการ ดังนั้นจึงสามารถใช้แนวปฏิบัติจากระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ประกอบการหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2559 เป็นแนวทางในการปฏิบัติเมื่อต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมอาหาร หรือภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ ได้ เนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดลำดับความรุนแรงในการสร้าง

ภัยคุกคามด้านสุขภาพ จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีหลักการที่ชัดเจนมากขึ้นในการตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามแนวปฏิบัติทุกข้ออย่างเคร่งครัดหรือยืดหยุ่นกับแนวปฏิบัติข้อใด

ข้อค้นพบสำคัญอีกประการหนึ่งของการศึกษานี้คือหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรม โดยการศึกษานี้สามารถสรุปหลักการพื้นฐานที่สำคัญไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ความโปร่งใส 2) การใช้หลักฐานทางวิชาการในการอ้างอิง และ 3) การกำหนดกระบวนการที่ชัดเจนในการติดต่อกับภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้หลักการพื้นฐานเหล่านี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีลักษณะสำคัญ 8 ประการ ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักฉันทามติ หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการตอบสนอง หลักความคุ้มค่า หลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรม⁽²¹⁾ โดยการดำเนินนโยบายสาธารณะด้วยหลักธรรมาภิบาลนั้น เป็นหลักการที่ทำให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินนโยบายสาธารณะจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁽²²⁾

ข้อเสนอแนะและข้อค้นพบ จากการศึกษานี้ได้ผ่านการสำรวจความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟาย ซึ่งเป็นเทคนิคที่ถูกออกแบบมาเพื่อให้ได้ความเห็นที่น่าเชื่อถือที่สุดจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ⁽²³⁾ แต่การศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญคือการเข้าถึงเอกสารที่ภาคอุตสาหกรรมใช้ในการสื่อสารกับส่วนราชการ หากพิจารณาจากการศึกษาแนวทางการแทรกแซงของภาคอุตสาหกรรมที่มีต่อนโยบายสาธารณะในภาพรวมที่ผ่านมา จะเห็นว่ามีการรวบรวมจากเอกสารที่มาจากแหล่งข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งมีทั้งจากสื่อและการเปิดเผยข้อมูลของภาคอุตสาหกรรมเอง ในขณะที่การศึกษานี้ไม่สามารถเข้าถึงเอกสารสำคัญเหล่านั้นได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยวิธีการจัดการกับเอกสารนี้ยังถูกนับเป็นเอกสารทางราชการที่ไม่ได้มีระบบที่สาธารณะจะสืบค้นหรือเข้าถึงได้อย่างเปิดเผย การศึกษานี้จึงใช้มูลหลักจากผู้ที่มีประสบการณ์ตรง คือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยได้รับหน้าที่ติดต่อสื่อสารกับภาคอุตสาหกรรม และผู้ที่มีประสบการณ์โดยอ้อมคือเป็นนักวิชาการและภาคประชาสังคมที่เคยผ่านประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวนโยบาย

หรือดำเนินกิจกรรมเดียวกันกับภาคอุตสาหกรรม และแม้ว่าการสัมภาษณ์ถึงเมื่อข้อมูลถึงจุดอิ่มตัวแล้ว แต่การไม่ได้วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากบริษัทโดยตรงอาจเป็นจุดอ่อนสำคัญของการศึกษา

สรุปและข้อเสนอแนะ

ภาคอุตสาหกรรมอาหารทั้งจากทุนสัญชาติไทยและทุนบริษัทข้ามชาติ ดำเนินการแทรกแซงนโยบายด้านสาธารณสุขผ่านหน่วยงานภาครัฐ โดยมีรูปแบบและกระบวนการไม่แตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตาม บริษัทต่างชาติมีแนวโน้มที่จะใช้ระเบียบและกฎการค้าระหว่างประเทศเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการติดต่อและสร้างข้อโต้แย้งกับการดำเนินการนโยบายของภาครัฐมากกว่าบริษัทสัญชาติไทย นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมมักใช้การรวมตัวกันในรูปแบบสมาคมการค้าเพื่อสร้างโอกาสและความน่าเชื่อถือในการปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามกลยุทธ์ CPA กลยุทธ์ที่ถูกใช้โดยตรงกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีเพียง 1) กลยุทธ์การสร้างข้อมูลและการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับภาคอุตสาหกรรม (information and messaging) 2) กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจนโยบาย (constituency building) และ 3) กลยุทธ์ทางกฎหมาย (legal strategies) การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะว่าหลักการสำคัญในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมคือ 1) ความโปร่งใสตลอดกระบวนการติดต่อระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมเป็นสิ่งสำคัญที่สุด 2) ควรอ้างอิงหลักฐานทางวิชาการในการสื่อสาร อย่างไรก็ตาม ต้องรวมถึงกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศด้วย 3) ควรกำหนดกระบวนการติดต่อระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมที่ชัดเจน ทั้งนี้ การพัฒนาแนวทางที่สำคัญในการดำเนินงานของภาครัฐในการปฏิสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรมนั้นควรพัฒนาส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการดำเนินงานซึ่งใช้ในการอ้างอิงเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากแผนงานการพัฒนาศักยภาพด้านการค้าระหว่างประเทศและสุขภาพ (International Trade and Health Programme) สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ

References

1. Lekuthai S. The importance of the food industry to the Thai economy: an input-output perspective. ASEAN Economic Bulletin. 2007;24(2):238-53.
2. Marrón-Ponce JA, Flores M, Cediel G, Monteiro CA, Batis C. Associations between consumption of ultra-processed foods and intake of nutrients related to chronic non-communicable diseases in Mexico. Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics. 2019;119(11):1852-65.
3. Rauber F, da Costa Louzada ML, Steele EM, Millett C, Monteiro CA, Levy RB. Ultra-processed food consumption and chronic non-communicable diseases-related dietary nutrient profile in the UK (2008-2014). Nutrients. 2018;10(5):587. doi: 10.3390/nu10050587.
4. Black E. Globalization of the food industry: transnational food corporations, the spread of processed food, and their implications for food security and nutrition. 2016 [cited 2021 Aug 24]. Independent Study Project (ISP) Collection. Available from: https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/2353.
5. Wilkinson J. The food processing industry, globalization and developing countries. The Electronic Journal of Agricultural and Development Economics, Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2004;1(2):184-201.
6. Boyland EJ, Nolan S, Kelly B, Tudur-Smith C, Jones A, Halford JC, et al. Advertising as a cue to consume: a systematic review and meta-analysis of the effects of acute exposure to unhealthy food and nonalcoholic beverage advertising on intake in children and adults. Am J Clin Nutr. 2016;103(2):519-33.
7. Vandevijvere S, Soupen A, Swinburn B. Unhealthy food advertising directed to children on New Zealand television: extent, nature, impact and policy implications. Public Health Nutrition. 2017;20(17):3029-40.
8. Barlow P, McKee M, Basu S, Stuckler D. Impact of the North American Free Trade Agreement on high-fructose corn syrup supply in Canada: a natural experiment using synthetic control methods. CMAJ. 2017;189(26):E881-E7.

9. Barquera S, Rivera JA. Obesity in Mexico: rapid epidemiological transition and food industry interference in health policies. *The Lancet Diabetes & Endocrinology*. 2020;8(9):746-7.
10. Barlow P, Labonte R, McKee M, Stuckler D. Trade challenges at the World Trade Organization to national noncommunicable disease prevention policies: a thematic document analysis of trade and health policy space. *PLoS Med*. 2018;15(6):e1002590.
11. Mialon M, Swinburn B, Sacks G. A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. *Obesity Reviews*. 2015;16(7):519-30.
12. Karnjanapiboonwong A. 9 goals and 25 global indicators In: Suksaard T, Ngam-aroon W, Suriyawongpaisan W, editors. *NCDs situation report no. 2: "Kick off to the goals"*. Non-thaburi: International Health Policy Program; 2016.
13. Vathesatogkit P. *Interfering and undermining the public policy of multinational corporations: a case study of Thai tobacco control policy*. Bangkok: The Tobacco Control Research and Knowledge Management Center (TRC); 2008.
14. Tangcharoensathien V, Chandrasiri O, Kunpeuk W, Markchang K, Pangkariya N. Addressing NCDs: challenges from industry market promotion and interferences. *Int J Health Policy Manag*. 2019;8(5):256-60.
15. Jaichuen N, Phulkard S, Certthkrikul N, Sacks G, Tangcharoensathien V. Corporate political activity of major food companies in Thailand: an assessment and policy recommendations. *Global Health*. 2018;14(1):115.
16. Mialon M, Swinburn B, Sacks G. A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. *Obesity Reviews*. 2015;16(7). doi:10.1111/obr.12289.
17. Ayres L, Knaff KA. Typology analysis. In: Given L, editor. *The Sage encyclopedia of qualitative research methods Vol 2*. Los Angeles (CA): Sage Publications; 2008. p. 900-1.
18. Mialon M, Swinburn B, Wate J, Tukana I, Sacks G. Analysis of the corporate political activity of major food industry actors in Fiji. *Globalization and Health*. 2016;12. doi: <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0158-8>.
19. Garton K, Thow AM, Swinburn B. International trade and investment agreements as barriers to food environment regulation for public health nutrition: a realist review. *International Journal of Health Policy and Management*. 2020. doi: 10.34172/IJHPM.2020.189.
20. Friel S, Hattersley L, Snowdon W, Thow A-M, Lobstein T, Sanders D, et al. Monitoring the impacts of trade agreements on food environments. *Obesity Review*. 2013;14(S1):120-34.
21. Gisselquist R. Good Governance as a concept, and why this matters for development policy. Working Paper No. 2012/30. Finland: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER); 2012.
22. Vedantham VM, Shaik K. Good governance and public policy in India. *People: International Journal of Social Sciences*. 2015;1(1). doi: <https://doi.org/10.20319/pijss.2015.s11.878889>.
23. Dalkey N, Helmer O. An experimental application of the DELPHI method to the use of experts. *Manage Sci*. 1963;9(3):458-67. doi: 10.1287/mnsc.9.3.458.