

ความก้าวหน้าและความท้าทายของการบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผง

วิติภรณ์ ดวงรัตนานนท์¹, ชนัญชิตา สมสุข¹, วิภากรณดา สุรนุตร์¹, เบญจวรรณ ยี่ควัว¹, พิมพ์พร เมฆมัยพันธ์¹,
นิศาชล เศรษฐโกศล², ชมพูนุท โตโพธิ์ไทย¹

¹สำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย จังหวัดนนทบุรี

²สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ จังหวัดนนทบุรี

บทคัดย่อ

นมแม่ถือเป็นอาหารที่ดีที่สุดของทารก แต่อัตราการกินนมแม่ของเด็กไทยยังอยู่ในระดับต่ำมาก (ร้อยละ 23 ในปี พ.ศ. 2558) ซึ่งสาเหตุหนึ่งมาจากการส่งเสริมการตลาดของผู้ประกอบการอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กที่ส่งผลต่อการรับรู้และการตัดสินใจของแม่และครอบครัวในการเลือกอาหารให้ลูก กรมอนามัยและเครือข่ายร่วมกันผลักดันให้เกิด พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อให้แม่และครอบครัวได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมความก้าวหน้าและวิเคราะห์ความท้าทายที่พบจากการบังคับใช้กฎหมายในระยะเวลา 5 ปี ผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการบังคับใช้กฎหมาย มีกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจนในลักษณะโครงสร้างของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ประกอบการได้รับการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ ทำให้ไม่พบการกระทำผิดที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายยังพบความท้าทายในหลายด้าน ได้แก่ สาระในตัวบทกฎหมาย การตีความและการบังคับใช้กฎหมาย การให้ความสำคัญของผู้บริหาร งบประมาณที่ไม่ต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการตลาดยุคใหม่ที่ทำให้กฎหมายต้องอาศัยการตีความมากขึ้น ความร่วมมือกับหลายภาคส่วน และการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่ากรมอนามัยและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย พร้อมกับการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เท่าทันกับกลยุทธ์ของการตลาดในยุคปัจจุบัน

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560; นมแม่; พ.ร.บ. นมผง; ประเมินผลกฎหมาย

บทนำ

นมแม่เป็นอาหารที่ดีที่สุดสำหรับทารกและเด็กเล็ก สารอาหารในนมแม่มีประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตและพัฒนาการทั้งทางร่างกาย สติปัญญาและจิตใจ องค์การอนามัยโลกแนะนำว่าเด็กทุกคนควรกินนมแม่อย่างเดียวจนถึง 6 เดือน และกินนมแม่ต่อเนื่องควบคู่กับอาหารตามวัยจนถึงอายุ 2 ปีหรือนานกว่านั้น จากผลการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย (Multiple Indicator

Cluster Survey; MICS) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติร่วมกับองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) พบว่าในปี พ.ศ. 2558 ทารกอายุต่ำกว่า 6 เดือนที่ได้กินนมแม่อย่างเดียวนั้นมีเพียงร้อยละ 23⁽¹⁾ ซึ่งเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2555 ที่พบร้อยละ 12⁽²⁾ ถือว่าอยู่ในระดับต่ำมากของโลก งานวิจัยพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้แม่ไม่สามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ได้มีหลายประการ เช่น แม่ต้องกลับไปทำงานต่อเพราะมีสิทธิการลาคลอดไม่ครบ 6 เดือน แม่เชื่อว่าน้ำนมตัวเองไม่พอ และการขาด

ความรู้และความเชื่อมั่นในการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่⁽³⁾ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการได้รับอิทธิพลของการส่งเสริมการตลาดผ่านการโฆษณาของบริษัทอาหารทารกและเด็กเล็ก

ที่มาของการร่างพระราชบัญญัติ

องค์การอนามัยโลก องค์การยูนิเซฟ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันผลักดันให้เกิดข้อแนะนำระดับโลกรเรียกว่า the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes ในปี พ.ศ. 2524 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นานาชาติประเทศใช้เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์อาหารทารกและเด็กเล็กไม่ให้มีการโฆษณาและส่งเสริมการตลาดที่ขาดจริยธรรม⁽⁴⁾ การผลักดันพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 หรือ พ.ร.บ. นมผงของประเทศไทย มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2524 โดยมีการผลักดันให้เกิดการประกาศใช้ code ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ผ่านการขอความร่วมมืออย่างสมัครใจจากภาคธุรกิจ ซึ่งต่อมามีการปรับปรุงเนื้อหาสาระของหลักเกณฑ์ ในปี พ.ศ. 2538 อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้หลักเกณฑ์ ดังกล่าวถือว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีบทลงโทษสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมนมผสมที่ทำการละเมิดหลักเกณฑ์

ในปี พ.ศ. 2551 กระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข “หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2551” เพื่อให้การควบคุมการส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่เนื่องจากประกาศกระทรวงฯ เป็นมาตรการที่ไม่มีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเช่นเคย ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 ที่ประชุมสมัชชาอนามัยโลก WHA 63.23⁽⁵⁾ มีมติให้ทุกประเทศผลักดันมาตรการการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กตามหลักการของ code ให้เป็นกฎหมายกรมอนามัย มูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย และเครือข่ายได้ร่วมกันขับเคลื่อนผ่านเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการผลักดันกฎหมายตามหลักการของ code - การผลักดันกฎหมายอย่างต่อเนื่องของภาคีเครือข่ายประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

พ.ศ. 2560 หรือ พ.ร.บ. นมผง เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2560 บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมความก้าวหน้าการดำเนินงานที่ผ่านมาของภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และความท้าทายที่พบจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผงในระยะเวลา 5 ปีนับจากวันที่กฎหมายเริ่มมีผลบังคับใช้

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

1. การกำหนดกลไกเพื่อขับเคลื่อนกฎหมาย

หลัง พ.ร.บ. นมผงมีผลบังคับใช้ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. นมผง ซึ่งมีรายละเอียดกำหนดให้มี “คณะกรรมการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก (คสตท.)” ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง และกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการขับเคลื่อนกฎหมายฯ ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ คสตท. ถือเป็นผู้กำหนดทิศทางการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีกรมอนามัยในฐานะเลขานุการดำเนินงานร่วมกับคณะอนุกรรมการวิชาการ อนุกรรมการขับเคลื่อน พ.ร.บ. และอนุกรรมการพัฒนากฎหมาย ผ่านการประชุมอย่างสม่ำเสมอ โดย คสตท. มีการประชุมประมาณ 4 ครั้งต่อปี ส่วนการประชุมคณะอนุกรรมการมีการประชุมโดยเฉลี่ยเดือนละ 1 ครั้ง

2. เครือข่ายและการประสานงานกับภาคส่วนอื่น

การขับเคลื่อนและบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย

ภาครัฐราชการ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนและการเฝ้าระวังในภาครัฐราชการ ประกอบไปด้วย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ สำนักงานปลัด

กระทรวงสาธารณสุข และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจและมีความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับอาหารทารกและเด็กเล็ก อาหารเสริมสำหรับทารก ประกอบกับกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ความท้าทายของการทำงานร่วมกับหลายหน่วยงานคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ในหลายพื้นที่ยังไม่เข้าใจกฎหมายและไม่กล้าบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการตลาดทำให้ไม่เท่าทันกลยุทธ์การตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการตลาดผ่านช่องทางออนไลน์

ภาคประชาสังคม

หน่วยงานในภาคประชาสังคมเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและเป็นกำลังสำคัญในการผลักดันกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ และเป็นช่องทางการเฝ้าระวังที่จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่อ พ.ร.บ. นมผง ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ มูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ องค์กร-ทุนเพื่อเด็กแห่งประเทศไทย องค์กรอนามัยโลกประจำประเทศไทย และหน่วยงานเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับแม่และเด็ก นอกจากบทบาทในการผลักดันกฎหมายและกลไกการเฝ้าระวังแล้ว หน่วยงานในภาคประชาสังคมยังมีบทบาทในการช่วยพัฒนาข้อมูลทางวิชาการ แนวทางปฏิบัติ หรือหลักเกณฑ์วิธีการ การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กในประเทศไทยให้มีมาตรฐานสากล

ภาคประชาชน กลุ่มผู้บริโภค แม่และครอบครัว

ที่ผ่านมารวมกันร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาด ในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างการรับรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่สังคมในวงกว้างมาโดยตลอด

3. การสื่อสารสร้างความเข้าใจ

การขับเคลื่อนกฎหมายที่ผ่านมา เป็นไปตาม “แผนขับเคลื่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก” (แผนขับเคลื่อน) ซึ่งได้จัดทำขึ้นเป็นแผนปฏิบัติการ 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2563-2565 โดยแผนขับเคลื่อนฯ กำหนดเป้าหมายการบังคับใช้กฎหมายพร้อมระบุบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนกฎหมายยังมีการปรับเปลี่ยนตามข้อเสนอแนะที่มีการหารือผ่านกลไกคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และการถอดบทเรียนจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

การขับเคลื่อนและบังคับใช้กฎหมายในช่วงพ.ศ. 2560-2563 กรมอนามัยเน้นการสร้างการรับรู้เกี่ยวกับเจตนารมณ์และสาระสำคัญของกฎหมายให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบุคลากรสาธารณสุข แม่และครอบครัว ประชาชน และผู้ประกอบการเพื่อให้เข้าใจเหตุผลความจำเป็น และสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กอย่างเหมาะสม ถือเป็น การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้แม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องประกอบการตัดสินใจในการเลือกอาหารให้แก่ลูก โดยการสื่อสารเน้นในทุกช่องทางและการเผยแพร่ผ่านช่องทางเว็บไซต์ และ Facebook มีการจัดทำคู่มือคำอธิบาย สำหรับประชาชน สำหรับผู้ประกอบการ และสร้างระบบสนับสนุนด้วยการจัดทำโปรแกรม e-learning เพื่อพัฒนาศักยภาพพนักงานเจ้าหน้าที่ และจัดทำโปรแกรมการอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน

สถานการณ์และความท้าทายของการบังคับใช้กฎหมาย

1. แนวทางการตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป

การส่งเสริมการตลาดในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงวิธีการจากเดิมไปอย่างมาก จากการเข้าถึงตัวบุคคลแบบ offline เปลี่ยนผ่านเป็นรูปแบบออนไลน์ ในการส่งเสริมการตลาดนมผงจะพบว่า ช่องทางออนไลน์เป็นช่องทางที่ดี เหมาะสมกับการใช้ชีวิตของคนในปัจจุบันเพราะเป็นวิธีการที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้จำนวนมากโดยใช้ระยะเวลาอันสั้น ซึ่งจะพบได้อย่างแพร่หลายใน เว็บไซต์ แพลตฟอร์ม เพราะนอกจากจะเป็นพื้นที่ในการซื้อขายสินค้าแล้วยังเป็นพื้นที่หรือช่องทางในการส่งเสริมการตลาดผ่านกิจกรรมต่างๆ ได้ เช่น การโฆษณา (advertising) การประชาสัมพันธ์ (public relation) การส่งเสริมการตลาด (sales promotion) ด้วยวิธีการ ลด แลก แจก แถม เพื่อให้สามารถขายสินค้าได้ทันทีรูปแบบของการติดต่อสื่อสาร ระหว่างบุคคลต่อบุคคล

(personal selling) การตลาดทางตรง เป็นเครื่องมือ การสื่อสารการตลาดรูปแบบหนึ่งซึ่งข้อมูลข่าวสารหรือ ข้อเสนอ (offer) จะถูกส่งไปยังลูกค้าเป้าหมายโดยตรง (direct marketing) การนำกลยุทธ์การตลาดในทางธุรกิจ หรือที่ใช้เพื่อการพาณิชย์ มาเป็นเครื่องมือในการรณรงค์ เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาสังคม (corporate social responsibility)

จากข้อมูลสถานการณ์การเฝ้าระวังเชิงรุก โดยกรม ออนามัย พบว่าการส่งเสริมการตลาดของผู้ประกอบการ อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กในที่สาธารณะ เช่น สื่อสาธารณะ การจัดงานประชุม หรือการจัดงานอีเวนต์ ถือว่าลดลงอย่างชัดเจน แต่รูปแบบการส่งเสริมการตลาด มีการปรับเปลี่ยนแนวทางให้มุ่งเน้นการตลาดเป็น รายบุคคล หรือออนไลน์มากขึ้น จากสถิติการกระทำ ผิดกฎหมายที่ผ่านมามาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2562 - มิถุนายน พ.ศ. 2565 มีเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 53 เรื่อง ไม่เข้าข่าย ความผิด 4 เรื่อง เป็นความผิด 49 เรื่อง แบ่งเป็นฐาน ความผิดได้ ดังนี้ ผลากผลิตภัณฑ์อาหารสำหรับทารกและ เด็กเล็กไม่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนและไม่สามารถ มองเห็นหรือแยกแยะได้โดยง่าย (มาตรา 15) จำนวน 5 เรื่อง การสนับสนุนในการจัดประชุม อบรม หรือสัมมนา ด้านวิชาการเกี่ยวกับอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กแก่หน่วยบริการ (มาตรา 21) จำนวน 1 เรื่อง การ ส่งเสริมการตลาด (มาตรา 18) จำนวน 43 เรื่อง โดยส่วนมาก จะเป็นช่องทางออนไลน์เนื่องจากเป็นช่องทางที่สะดวก และ รวดเร็วในการซื้อขายโดยผู้กระทำผิดมากกว่าร้อยละ 80 เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ทั้งผู้ผลิต และผู้จำหน่าย มีกรณี ที่ทำผิดซ้ำในกิจกรรมเดิมแต่แตกต่างช่องทาง ส่วนใน ปี พ.ศ. 2564 พบเรื่องร้องเรียนจำนวน 20 เรื่อง และรูปแบบ การส่งเสริมการตลาดมีส่วนใหญ่เป็นการสื่อสารทาง ออนไลน์⁽⁶⁾

งานวิจัยพบว่าการโฆษณาบนมผงสำหรับทารกยังคง มีการโฆษณาทางอ้อม คือ เมื่อศึกษาการเปิดรับสื่อโฆษณา บนมผงทางโทรทัศน์ของสตรีวัยเจริญพันธุ์พบว่า ไม่สามารถ แยกแยะผลากบรรจุภัณฑ์ของนมผงสำหรับเด็กเล็กออกจาก นมผงสำหรับทารกได้โดยง่าย โดยยังมีความเข้าใจว่าโฆษณา นมผงที่เคยพบเห็นในสื่อโฆษณาทางโทรทัศน์ มีทั้งนมผง สำหรับเด็กเล็ก (สูตร 3) และนมผงสำหรับทารก (สูตร 1) ถึงแม้ว่าการโฆษณานมผงทางโทรทัศน์จะมีเฉพาะกลุ่มนมผง

สำหรับเด็กเล็กเท่านั้น เนื่องจากนมผงสำหรับทารกไม่ได้รับ อนุญาตให้ทำการโฆษณา นอกจากนี้งานวิจัยยังพบว่าการ เปิดรับสื่อโฆษณาและกิจกรรมการส่งเสริมการตลาดบนมผง มีความสัมพันธ์กับการจดจำตราสินค้า สัญลักษณ์พิเศษ และสารอาหารที่เป็นจุดขาย รวมไปถึงแนวโน้มที่จะใช้นมผง เลี้ยงบุตรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05⁽⁷⁾ ดังนั้น การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและ เด็กเล็กในช่องทางออนไลน์จึงเป็นความท้าทายที่หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญ ควบคู่ไปกับการสื่อสาร เพื่อสร้างการรับรู้และสร้างความเข้าใจกับแก่กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยเฉพาะผู้ประกอบการ เพื่อป้องกันการกระทำผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือการกระทำผิดซ้ำ รวมถึงการสื่อสารไปยังประชาชนในวงกว้างมากยิ่งขึ้น เพื่อให้รับรู้สิทธิและได้รับการปกป้องจากกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ การจัดระบบเฝ้าระวังการละเมิดกฎหมาย ในทุกช่องทางเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งซึ่งต้องมีการพัฒนา ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การสื่อสารสร้างความเข้าใจ กับกลุ่มบุคลากรด้านสาธารณสุขที่ต้องมีการขยายวงกว้าง มากยิ่งขึ้น เพื่อให้บุคลากรด้านสาธารณสุขที่ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายฉบับนี้ ได้รับการอบรมและปฏิบัติตน ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2. ช่องว่างจากตัวบทของกฎหมาย

จากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ พบความท้าทาย ในเชิงตัวบทกฎหมายคือ การส่งเสริมการตลาดบนมผง โดยเฉพาะช่องทางออนไลน์มีกลยุทธ์ที่มีความหลากหลาย และมีความซับซ้อนมากขึ้น แต่ตัวบทกฎหมายยังเน้นควบคุม การส่งเสริมการตลาดในรูปแบบ offline เป็นหลัก ส่วนการ ส่งเสริมการตลาดทางออนไลน์หลายรูปแบบต้องอาศัย การตีความและการพิจารณาองค์ประกอบอื่นๆ ร่วมด้วย ทำให้ยากต่อการตัดสินว่าเป็นการกระทำผิดความ ผิดตามกฎหมาย นอกจากนี้ การที่กฎหมายยังไม่มีกำหนด นิยามคำว่า “อาหารสำหรับเด็กเล็ก” ส่งผลให้การควบคุม อาหารในกลุ่มนมผงสำหรับเด็กเล็ก ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีการ โฆษณาและส่งเสริมการตลาดมาก ในบางมาตราไม่สามารถ บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรโดยเฉพาะมาตรา 14 ที่ระบุว่าห้ามผู้ใดโฆษณาอาหารสำหรับทารก: ห้ามผู้ใด โฆษณาอาหารสำหรับเด็กเล็กโดยใช้ข้อความเกี่ยวกับ ทารกหรือเด็กเล็กในสื่อโฆษณาที่มีลักษณะเชื่อมโยงหรือ

ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นอาหารสำหรับทารกหรือเหมาะสมสำหรับใช้เลี้ยงทารก และ มาตรา 15 ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายอาหารสำหรับทารก หรืออาหารสำหรับเด็กเล็กหรือตัวแทน ต้องดำเนินการให้ฉลากอาหารสำหรับทารกและฉลากอาหารสำหรับเด็กเล็กแตกต่างกันอย่างชัดเจน และสามารถมองเห็นหรือแยกแยะได้โดยง่าย เนื่องจากมาตรา 14 และมาตรา 15 เป็นตัวบทกฎหมายที่กำหนดมาตรการเรื่องการโฆษณาและการทำฉลากโดยมีเปรียบเทียบระหว่างอาหารสำหรับทารกและอาหารสำหรับเด็กเล็ก ยิ่งไปกว่านั้นเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ให้ อุตสาหกรรมนมผงทำความเข้าใจและปฏิบัติตามข้อกำหนด ไม่ได้มุ่งหมายเอาโทษกับบุคลากรด้านสาธารณสุข จึงไม่มีการกำหนดโทษกับบุคลากรด้านสาธารณสุข ซึ่งในทางปฏิบัติต้องยอมรับว่าส่วนหนึ่งในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กยังเกิดผลประโยชน์ในกลุ่มบุคลากรสาธารณสุขบางกลุ่มและอาจยังทำให้ไม่สามารถพบเห็นการกระทำผิดที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลได้

3. การให้ความสำคัญจากระดับนโยบายและศักยภาพการทำหน้าที่ของกรมอนามัย

การดำเนินงานเรื่องกฎหมายยังไม่ได้ได้รับความสำคัญจากผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายเท่าที่ควร งบประมาณเพื่อดำเนินการในแต่ละปีมีอย่างจำกัด ส่งผลให้จำนวนการประชุมที่จัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ คณะทำงาน อนุกรรมการ และกรรมการ มีอย่างจำกัดและส่งผลให้เกิดการดำเนินงานที่ล่าช้า ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกิดขึ้นกับการของงบประมาณเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่เช่นกัน ทำให้ประเด็นเรื่องนมแม่ยังไม่ถือเป็นประเด็นหลักของกรมอนามัย

แม้กรมอนามัยได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผง การดำเนินงานที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า กรมอนามัยต้องเผชิญความท้าทายในการพัฒนาศักยภาพให้มีความพร้อมต่อการทำหน้าที่ เนื่องจากการดำเนินงานของบุคลากรกรมอนามัยจำเป็นต้องเป็นไปตามนโยบายและแผนงาน ซึ่งการประสานงานและการกำหนดหน้าที่เป็นไปตามโครงสร้างของหน่วยงานเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานไม่ได้รับรองต่อการขับเคลื่อนกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจาก

พ.ร.บ. นมผง มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการควบคุมแนวทางการส่งเสริมการตลาดซึ่งต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเรื่องการสื่อสารและการตลาดเป็นหลัก แต่บุคลากรในกรมอนามัยมีความองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเรื่องการส่งเสริมสุขภาพ มีเพียงส่วนน้อยที่มีความเชี่ยวชาญในการสื่อสารและการตลาด อีกทั้งหลักการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้เน้นหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทำให้กฎหมายฉบับนี้แตกต่างกับกฎหมายเดิมที่กรมอนามัยเคยดูแล คือ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในเรื่องสัญลักษณ์ของสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพในสภาวะแวดล้อมที่ดี ซึ่งมีลักษณะการบังคับใช้กฎหมายโดยวิธีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงทำให้หน่วยงานของกรมอนามัยต้องมีการปรับตัวและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง สำหรับการสื่อสารให้ความรู้กับประชาชนพบว่า การสื่อสารไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร การสร้างความรับรู้ไม่ครอบคลุม มีความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายที่ผิดไป ประกอบกับช่องทางการเฝ้าระวังโดยภาคประชาชนก็ยังเข้าถึงได้ยาก ยังไม่มีความแพร่หลาย ซึ่งประเด็นสำคัญนี้ กรมอนามัยและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการสร้างความรับรู้ ความเข้าใจและร่วมกันพัฒนากลไกและช่องทางการเฝ้าระวัง โดยภาคประชาชนให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกฎหมายได้

4. อุปสรรคในการปฏิบัติงานในพื้นที่

จากการประเมินโดยแบบสอบถามในการประชุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ พบว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานกฎหมายนี้ พื้นฐานโดยส่วนมากปฏิบัติงานด้านส่งเสริมสุขภาพ งานด้านวิชาการ ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในงานกฎหมาย จึงทำให้ขาดความเชื่อมั่น ขาดความมั่นใจในการลงพื้นที่ตรวจเฝ้าระวังเชิงรุก การยึดอายุัดหลักฐานการกระทำผิด หรือการแจ้งการกระทำผิดในบางกรณี

จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย อีกทั้งการตีความข้อกำหนด และการทำความเข้าใจวิธีการและกลไกต้องสอดคล้องกับวิธีการส่งเสริมการตลาดที่เปลี่ยนแปลงและเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในพื้นที่หลายพื้นที่ยังไม่เข้าใจกฎหมาย ไม่มั่นใจและไม่กล้าบังคับใช้ อีกทั้งยังไม่เท่าทันกลยุทธ์การตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการตลาดผ่านช่องทางออนไลน์ ในปี พ.ศ. 2564 มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จำนวน 10,282 คนในทุกจังหวัด และใน ปี พ.ศ. 2565 จังหวัดที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่และมีบัตรประจำตัว คิดเป็นร้อยละ 98.7 (จำนวน 76 จังหวัด) จากจำนวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปัญหาที่พบคือ การมีพนักงานเจ้าหน้าที่จำนวนมากซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดที่ให้มีการแต่งตั้งบุคคลตามตำแหน่ง เพื่อให้ครอบคลุมทุกระดับตั้งแต่ส่วนกลางถึงระดับตำบล ไม่ช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่จำนวนมากขาดความเชี่ยวชาญและความมั่นใจในการทำงานที่มากพอ นอกจากนี้มาตรการของกฎหมายมีการกำกับ กำหนด วิธีการ มาตรการที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรด้านสาธารณสุขอยู่มาก เพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะหากผู้เกี่ยวข้องเป็นคุณรู้จักเพื่อนร่วมงาน หรือผู้บังคับบัญชา ทำให้เกิดความเกรงกลัวจนไม่กล้ารายงานการกระทำผิดนั้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงสถานที่ต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์นมผง เช่น ร้านค้า ห้างสรรพสินค้า ร้านขายยา ฯลฯ ซึ่งเป็นคนในพื้นที่ที่มีความคุ้นเคยจึงทำให้อาศัยความอะลุ่มอล่วยและเกรงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้ไม่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ปัจจุบันเมื่อพื้นที่พบเรื่องที่สงสัยจะละเมิด พ.ร.บ. จึงส่งเรื่องร้องเรียนมายังสำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย ทั้งทางจดหมาย อีเมล และช่องทางส่วนตัว (ไลน์ เป็นต้น)

วิจารณ์

เมื่อพิจารณาข้อมูลข้างต้นแล้วจะเห็นว่า การบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผง มีความก้าวหน้าไปพอสมควรตามแผนขับเคลื่อนที่กำหนดไว้ โดยความก้าวหน้าส่วนใหญ่เป็นไปในเชิงการจัดตั้งกลไกการทำงานและการสื่อสารสร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผงยังมีช่องว่างและความท้าทายสำคัญแบ่งได้เป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ (1) แนวทางการตลาดที่เปลี่ยนไปของอุตสาหกรรมนมผง (2) ช่องว่างจากตัวบทกฎหมาย (3) การดำเนินงานของส่วนกลาง ทั้งการไม่ให้ความสำคัญในระดับนโยบาย และศักยภาพการทำงานของกรมอนามัย เช่น โครงสร้างของหน่วยงานที่ไม่รองรับการดำเนินการและบังคับใช้พระราชบัญญัติ และ (4) อุปสรรคการดำเนินงานในพื้นที่ ทั้งศักยภาพของบุคลากรในการบังคับใช้กฎหมาย และการขาดความจริงใจในการเฝ้าระวังและติดตามการละเมิดพระราชบัญญัติ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในพื้นที่

ความท้าทายจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผงที่พบในประเทศไทย มีความคล้ายคลึงกับความท้าทายในการนำ code ไปบังคับใช้ในประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁽⁸⁾ เช่น ประเทศกัมพูชา ช่องว่างที่สำคัญของการนำ code ไปปฏิบัติใช้ได้แก่ ความไม่เพียงพอของงบประมาณจากการไม่ได้รับความสำคัญจากระดับนโยบาย การขาดความเข้มแข็งในการสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการขาดศักยภาพของบุคลากรในการติดตาม

ภาพที่ 1 ความก้าวหน้า ความท้าทายของการบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผงและแนวทางในอนาคต

	ความก้าวหน้า	ความท้าทาย	แนวทางในอนาคต
พ.ร.บ. นมผง	เครือข่ายภาคราชการมีการมอบหมายทางกฎหมาย	พนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจใน พ.ร.บ.	เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชน
	มีการประสานงานกับหน่วยงานในภาคประชาสังคม	ประชาชนยังไม่เกิดความรู้ความเข้าใจในตัว พ.ร.บ. เท่าที่ควร	เพิ่มช่องทางการร้องเรียนโดยภาคประชาชน
	การกระทำผิดแบบชัดแจ้งลดลง	พบการกระทำผิดในพื้นที่ออนไลน์มากขึ้น	ปรับปรุงข้อกฎหมายบางส่วนให้ทันสมัย
	ใช้เทคโนโลยีในการออกบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่	มีช่องโหว่เรื่องค่านิยมอาหารเด็กเล็กใน พ.ร.บ. ที่ยังไม่ลุล่วง	บูรณาการกับการส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่
	สามารถเปรียบเทียบปรับได้สำเร็จ	ไม่ใช่นโยบายหลักของกระทรวงสาธารณสุขและกรมอนามัย	
		มีความอะลุ่มอล่วยในการปฏิบัติงานในพื้นที่	

และบังคับใช้ code หรือ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศพม่า และประเทศเวียดนาม ที่มีช่องว่างเกี่ยวกับการมีอิทธิพลของบริษัทอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก และระบบสุขภาพการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest: COI) กับบริษัทอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก⁽⁸⁾

การมีช่องว่างในการเฝ้าระวัง ติดตามและบังคับใช้ code จะส่งผลให้บริษัทอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กสามารถทำการส่งเสริมการตลาดกับแม่และครอบครัวได้ เช่นในประเทศเวียดนาม จะพบว่าบริษัทอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กยังมีการส่งเสริมการตลาดกับแม่ผ่านทางสถานบริการสุขภาพและทางสื่อต่างๆ⁽⁹⁾ เช่นเดียวกับการสำรวจและประเมินการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2563 พบว่า การส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กมีการละเมิด พ.ร.บ. นมผง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมการตลาดกับแม่โดยตรง นอกจากนี้ยังพบว่าบริษัทอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กได้ติดต่อกับบุคลากรทางการแพทย์ เพื่อที่จะหาช่องทางในการแจกจ่ายผลิตภัณฑ์ให้กับคุณแม่⁽¹⁰⁾ ซึ่งการส่งเสริมการตลาดผ่านสถานบริการสุขภาพ หรือบุคลากรทางสุขภาพส่งผลให้แม่ใช้นมผงมากขึ้น⁽¹¹⁾

Hogwood BW และ Gunn LA ได้เสนอเกี่ยวกับองค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ ซึ่งได้แก่ ความเพียงพอของทรัพยากร (คน เงิน และเวลา) โดยความเพียงพอของทรัพยากรเหล่านี้จะทำให้กิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามและบังคับใช้กฎหมายสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐควรหลีกเลี่ยง หรือจำกัดการมีส่วนร่วมในระบบเฝ้าระวังและบังคับใช้กฎหมายของภาคเอกชน และภาครัฐควรมีกลไก หรือกลยุทธ์ในการสื่อสารที่เข้าใจง่ายสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด⁽¹²⁾

ดังนั้น เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในการนำพระราชบัญญัติสู่การปฏิบัติ ในระดับประเทศ กรมอนามัยจำเป็นต้องพัฒนาระบบเฝ้าระวัง และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาศักยภาพพนักงานเจ้าหน้าที่ ผ่านการอบรมที่เข้มข้น เน้นภาคปฏิบัติ เพื่อให้แน่ใจว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีความมั่นใจและมีความสามารถในการเฝ้าระวัง ติดตามการส่งเสริมการตลาดอาหาร

สำหรับทารกและเด็กเล็ก นอกจากนี้ ควรมีการกำหนด หรือจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่างๆ ในการเฝ้าระวังการละเมิดพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะ เพื่อให้แน่ใจว่าแต่ละพื้นที่มีงบประมาณที่เพียงพอในการเฝ้าระวังและติดตามการละเมิดพระราชบัญญัติ รวมถึงกรมอนามัยควรวางกลยุทธ์ในการสื่อสารกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนให้รับรู้ รับทราบ และเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีพระราชบัญญัติ นี้ และที่สำคัญการเฝ้าระวังติดตามและการบังคับใช้กฎหมายต้องเข้มงวด ไม่ควรมีการอะลุ่มอล่วย เพราะการขาดความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย จะเป็นการลดประสิทธิภาพของกฎหมาย^(13,14)

ในระดับโลก รัฐบาล กระทรวงสาธารณสุข และกรมอนามัย รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมมือกับประเทศอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการออก guidance on digital marketing of breast milk substitutes⁽¹⁵⁾ ในเวที WHA เนื่องจากในปัจจุบันบริษัทอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กได้ใช้ช่องทางออนไลน์ ในการส่งเสริมการตลาดมากขึ้นอย่างรวดเร็ว⁽¹⁶⁻¹⁸⁾ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจได้รับแรงเสียดทานจากผู้ประกอบการอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ตามที่ได้มีการส่งจดหมายมายังกรมอนามัยถึงความกังวลหลังจากที่ผู้แทนของกรมอนามัยได้แสดงความเห็นและจุดยืนในการมีแนวทางการจัดการกับการตลาดออนไลน์ในเวที WHA

กรมอนามัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็ยังควรสร้างความเข้มแข็งให้กับนโยบายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ เช่น โรงพยาบาลสายสัมพันธ์แม่-ลูก คลินิกนมแม่ การจัดมุมนมแม่ในสถานประกอบการ และการลาคลอด เป็นต้น เพื่อให้แน่ใจว่าแม่ทุกคนจะสามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ได้อย่างเดียวจนถึง 6 เดือน และให้นมแม่ควบคู่กับกับอาหารตามวัยที่เหมาะสมจนถึง 2 ปีหรือนานกว่านั้น

สรุป

การศึกษานี้ได้รวบรวมความก้าวหน้าและความท้าทายในการบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผงในสาระและตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดค่านิยมและการส่งเสริมการตลาด

ทางช่องทางออนไลน์ที่เพิ่มมากขึ้น โดยผลการติดตามและ เฝ้าระวังการปฏิบัติตามกฎหมายยังพบอุตสาหกรรมนมผง ทำการละเมิดกฎหมายอยู่ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยสำคัญ อื่นหลายด้านที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดความสำคัญของการขับเคลื่อนกฎหมาย ในระดับนโยบาย ศักยภาพและความเชี่ยวชาญของพนักงาน เจ้าหน้าที่ รวมทั้งแนวทางการส่งเสริมตลาดที่เปลี่ยนแปลง ตลอดเวลาจนเร็วกว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนการบังคับ

ใช้กฎหมาย จากผลการศึกษานี้ ผู้บังคับใช้กฎหมายควรจัด ระบบเฝ้าระวังและติดตามการปฏิบัติตัวของอุตสาหกรรม อาหารอย่างใกล้ชิด รวมทั้งปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการ ขับเคลื่อนกฎหมายให้รวดเร็วภายใต้งบประมาณและเวลา อันจำกัด เช่น การสร้างโปรแกรมออกบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่งเสริมศักยภาพโดยการใช้ e-learning สร้างช่องทางการ รับเรื่องร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ของการดำเนินงานให้มากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

1. National Statistical Office, United Nations Children's Fund. Thailand Multiple Indicator Cluster Survey 2015–2016. Bangkok: NSO and UNICEF; 2016.
2. National Statistical Office of Thailand. Multiple Indicator Cluster Survey 2012. Bangkok, Thailand: National Statistical Office of Thailand; 2012.
3. บวรสรรค์ เจียดำรง. การเฝ้าระวังและติดตามกลยุทธ์การสื่อสารในการส่งเสริมการตลาดนมผงในประเทศไทยที่ละเมิดหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทารกและเด็กเล็กระหว่างการผลักดันพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารทารกและเด็กเล็ก. วารสารร่มพฤกษ์. 2016;34(2).
4. Elaine Petitat-Cote. The World Health Assembly Decisions on Infant & Young Child Feeding Malaysia: WABA [Internet]. [cited 2022 Aug 29]. Available from: <http://waba.org.my/v3/wp-content/uploads/2018/08/The-World-Health-Assembly-Decisions-on-Infant-and-Young-Child-Feeding.pdf>
5. World Health Organization. WHA 63.23 Infant and young child nutrition Geneva: WHO; 2010.
6. สำนักส่งเสริมสุขภาพ. การเฝ้าระวังเชิงรับและเชิงรุกของสำนักส่งเสริมสุขภาพ. นนทบุรี: สำนักส่งเสริมสุขภาพ; 2564.
7. บวรสรรค์ เจียดำรง, ดุษฎี นิลดำ, สุพัตรา ธรรมวงษ์, เหมือนฝัน คงสมแสวง, สมพงษ์ เล็งมณี, กชกร ทองล้อม. การพลิกแพลงกลยุทธ์ การโฆษณาและการส่งเสริมการตลาดนมผงภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 [อินเทอร์เน็ต]. 2563 [สืบค้นเมื่อ 27 ส.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: <http://fhpprogram.org/download/2106/>
8. Region UEAaP. Strengthening Implementation of the breast-milk substitutes code in Southeast Asia: putting child nutrition first. Bangkok: UNICEF EAPRO; 2021.
9. Nguyen TT, Tran HTT, Cashin J, Nguyen VDC, Weissman A, Nguyen TT, et al. Implementation of the code of marketing of breast-milk substitutes in Vietnam: marketing practices by the industry and perceptions of caregivers and health workers. *Nutrients* 2021;13(8):2884.
10. Cetthakrikul N, Kelly M, Banwell C, Baker P, Smith J. Regulation of baby food marketing in Thailand: a NetCode analysis. *Public Health Nutr* 2022;2022:1-13.
11. Cetthakrikul N, Kelly M, Baker P, Banwell C, Smith J. Effect of baby food marketing exposure on infant and young child feeding regimes in Bangkok, Thailand. *Int Breastfeed J* 2022;17(1):64.
12. Hogwood BW, Gunn LA. Policy analysis for the real world. Oxford: Oxford University Press; 1985.
13. Kaewpramkusol R, Senior K, Chenhall R, Nanthamongkolchai S, Chaiyasong S. A qualitative exploration of Thai alcohol policy in regulating availability and access. *Int J Drug Policy* 2018;58:1-8.
14. Vathesatogkit P, Charoena N. Tobacco control: lessons learnt in Thailand. *Indian J Public Health*. 2011;55(3):228-33.

15. World Health Organization. Scope and impact of digital marketing strategies for promoting breast-milk substitutes. Maternal, infant and young child nutrition. Comprehensive implementation plan on maternal, infant and young child nutrition: biennial report Report by the Director-General. Geneva: World Health Organization; 2022.
16. Becker GE, Zambrano P, Ching C, Cashin J, Burns A, Policarpo E, et al. Global evidence of persistent violations of the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes: a systematic scoping review. *Maternal & Child Nutrition* 2022;18(S3):e13335.
17. World Health Organization. Marketing of breast-milk substitutes: national implementation of the international code, status report 2020. Geneva: World Health Organization; 2020.
18. Jones A, Zhao J, Hendry M, Morelli G, Bhaumik S. Digital marketing of breastmilk substitutes: a systematic scoping review. Sydney, Australia: George Institute for Global Health; 2021.

Progress and Challenges in the Implementation of the Milk Act

Titiporn Tuangratananon¹, Chananchida Somsuk¹, Wikanda Surabod¹, Benjawan Yeekiw¹, Pimpaporn Mekmattayan¹, Nisachol Cetthakrikul², Chompoonut Topothai¹

¹*Bureau of Health Promotion, Department of Health, Nonthaburi Province, Thailand*

²*International Health Policy Program, Nonthaburi Province, Thailand*

Abstract

Breast Milk is the best feeding for infants, however, the exclusive breastfeeding rate in Thailand is extremely low (23% in 2015). One plausible explanation is an aggressive marketing strategy of the formula industry, which influences mothers' and families' decisions on infant feeding. The Department of Health (DOH) and alliances have successfully advocated for the legislation of the Control of Marketing Promotion of Infant and Young Child Food Act B.E.2560 (A.D.2017). The intention of the law is to control the marketing promotion of infants and young children to ensure that mothers and families will have informed choices when making decisions on infant feeding. This paper aimed to review the progress made and analyze the challenges faced during the first 5 years of the law's implementation. Results showed that the progress involves raising awareness among manufacturers and the structural governance body of committees, sub-committee, and officers. However, many obstacles were identified including loopholes in the contents of the law, the priority of the topic set by the executives, discontinuation of budget, rapid adaptation of the new marketing strategies that require further law explanation, multisectoral networking, and the number and skills of the officers and organization in the public sector in both central and regional area. This study suggests that the DOH and alliance should continuously monitor and evaluate the law's implementation to improve the regulations and advocacy strategies to be comparable with modern digital marketing.

Keywords: Control of Marketing Promotion of Infant and Young Child Food Act B.E. 2560 (A.D.2017); breast milk; milk code; Milk Act; evaluation of the law