

ผลกระทบประชาคมอาเซียน : กรณีการเปลี่ยนแปลงมาตรการการควบคุมเครื่องสำอางไทยตามความตกลงว่าด้วยแผนการปรับกฎระเบียบเครื่องสำอางให้สอดคล้องกันแห่งอาเซียน (Agreement on the ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme : AHCRs)

๑. ที่มา และลักษณะของปัญหา

ที่มา

พฤติกรรมของผู้บริโภคในปัจจุบันให้ความสำคัญต่อเครื่องสำอางเพิ่มมากขึ้น จนกลายมาเป็นส่วนสำคัญของชีวิตประจำวัน โดยปัจจุบันเครื่องสำอางในไทยมีมูลค่าการตลาดรวม ๒.๘ แสนล้านบาท (ศูนย์วิเคราะห์เศรษฐกิจทีเอ็มบี (TMB Analytics) ปี ๒๕๕๙) ทั้งนี้ร้อยละ ๖๐ เป็นมูลค่าการตลาดเครื่องสำอางในประเทศ และร้อยละ ๔๐ มูลค่าการตลาดต่างประเทศ หรือ ๑.๒ แสนล้านบาท โดยประเทศที่ส่งออกไปมากที่สุดคือ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ และออสเตรเลีย และกลุ่มตลาดที่คาดการณ์ว่าจะขยายการส่งออกในอนาคตคือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ซึ่งพบว่ามีการเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง และแนวโน้มการตลาดเครื่องสำอางในปี ๒๐๑๗ ยังมีความต้องการอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากค่านิยมของผู้บริโภคในปัจจุบันต้องการเสริมภาพลักษณ์ให้ดูดีขึ้น มีรายได้สูงขึ้น และห่วงใยต่อสุขภาพมากขึ้น ทำให้มีความต้องการผลิตภัณฑ์ที่มาจากธรรมชาติมากขึ้น (นางเกศมณี เลิศกิจจา รองเลขาธิการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) ในฐานะนายกสมาคมผู้ผลิตเครื่องสำอางไทย) และมูลค่าตลาดเครื่องสำอางทั่วโลกในปี ๒๐๑๖ อยู่ที่ ๙.๓ ล้านล้านบาท เฉพาะมูลค่าตลาดอาเซียนอยู่ที่ประมาณ ๕ แสนล้านบาท โดยในประเทศไทยมีมูลค่าเกินครึ่งหรือที่ ๒.๘ แสนล้านบาท ซึ่งในปีที่ผ่านมาเครื่องสำอางสมุนไพรไทย มีมูลค่าการส่งออก ๖ ร้อยล้านบาท แนวโน้มการใช้ผลิตภัณฑ์จากสารสกัดธรรมชาติมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะผู้บริโภคที่ใช้เครื่องสำอางมีแนวโน้มที่อายุน้อยลงกว่าเดิม โดยเริ่มจาก ๑๒ - ๑๔ ปี (ข้อมูลจากงานอาเซียนวีดี ๒๐๑๗)

ลักษณะของปัญหา

จากการขยายตัวของตลาดเครื่องสำอางที่มีมากขึ้น จึงทำให้ต้องมีการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในการออกสู่ตลาดต่างประเทศโดยเฉพาะตลาดอาเซียน ทั้งนี้ประเทศไทยได้ทำความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement) หรือชื่อย่อว่า “ATIGA” เป็นความตกลงที่เกิดขึ้นภายในแผนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ที่ต้องการให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวและเป็นฐานการผลิตร่วมกัน โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ การลงทุนอย่างเสรีมากขึ้น นอกจากนั้นยังมีความตกลงที่เกี่ยวข้องกับความตกลงสินค้าหลายฉบับที่รัฐภาคีอาเซียนเคยให้สัตยาบันร่วมกัน จากความตกลงดังกล่าวทำให้ต้องมีการกำกับดูแลเครื่องสำอางในประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยแผนการปรับกฎระเบียบเครื่องสำอางให้สอดคล้องกันแห่งอาเซียน (Agreement on the ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme : AHCRs) ให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ สมาคมเครื่องสำอางอาเซียนได้มีการร้องขอให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านมาตรฐานและคุณภาพผลิตภัณฑ์ของอาเซียน (ASEAN Consultative Committee for Standards and Quality : ACCSQ) พิจารณาปรับกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศสมาชิกอาเซียนให้สอดคล้องกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสรรคทางการค้า หรือขจัดข้อจำกัดทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barrier) และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้เครื่องสำอางที่วางตลาดในอาเซียนมีความปลอดภัย มีคุณภาพ และมีสรรพคุณตามที่กล่าวอ้าง รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศในกลุ่มอาเซียน ได้แก่ กัมพูชา ฟิลิปปินส์ พม่า บรูไน เวียดนาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย ลาว สิงคโปร์ และไทย จึงได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยแผนการปรับกฎระเบียบเครื่องสำอางให้สอดคล้องกันแห่งอาเซียน (AHCRs) โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียน (ASEAN Cosmetic Committee : ACC) มีหน้าที่ประสานงานร่วมกัน(coordinate) พิจารณาทบทวน(review) และกำกับการดำเนินงาน(monitor) เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยแผนการปรับกฎระเบียบเครื่องสำอาง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ปรับเอกสารวิชาการ(technical document) ให้เป็นปัจจุบัน จัดประชุมโต้แย้ง หรืออภิปรายประเด็นต่างๆ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เป็นไปตามข้อตกลง และพิจารณามาตรการเพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนการปฏิบัติการตามข้อตกลงซึ่งได้มีบทบาทภารกิจต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

๒. บทวิเคราะห์

ข้อตกลงว่าด้วยแผนการปรับกฎระเบียบเครื่องสำอางให้สอดคล้องกันแห่งอาเซียน (Agreement on the ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme : AHCRs) เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งทุกประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตาม สรุปได้ดังนี้

ข้อกำหนด	รายละเอียด
๑. ข้อกำหนดทั่วไป (General Provisions)	๑.๑ ต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่วางจำหน่ายในประเทศสมาชิก เป็นไปตามข้อกำหนด ๑.๒ ประเทศสมาชิกไม่ปฏิเสธ ห้าม หรือจำกัดการจำหน่ายผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางใดๆ ที่เป็นไปตามข้อกำหนดของบทบัญญัติ ๑.๓ บริษัทหรือบุคคลที่รับผิดชอบผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางจะต้องแจ้งต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านเครื่องสำอางของแต่ละประเทศสมาชิกที่จะมีการวางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ทราบเกี่ยวกับแหล่งผลิตหรือนำเข้าครั้งแรกก่อนที่จะมีการวางผลิตภัณฑ์ในท้องตลาด ๑.๔ บริษัทหรือบุคคลที่รับผิดชอบผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางจะต้องเก็บรักษาข้อมูลทางด้านวิชาการและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ (PIF) ที่พร้อมให้หน่วยงานที่กำกับดูแลตรวจสอบได้ทันที
๒. ข้อกำหนดเรื่องความปลอดภัย (Safety Requirements)	ต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์
๓. รายการสารในบทบัญญัติเครื่องสำอางอาเซียน (Ingredient Listings)	ประเทศสมาชิกต้องรับรายการสาร ที่เกี่ยวกับเครื่องสำอางตามบทบัญญัติของสหภาพยุโรปฉบับที่ ๗๖/๗๖๘/EEC (Cosmetic Ingredient Listings of the EU Cosmetic Directive ๗๖/๗๖๘/EEC) รวมถึงฉบับที่แก้ไขปรับปรุงประกอบด้วย สารห้ามใช้ สารที่กำหนดเงื่อนไขและปริมาณการใช้ สีส่อนุญาตให้ใช้ในเครื่องสำอาง สารกันเสีย และสารกันแดด อย่างไรก็ตามในขณะนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนยังอยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อจะแก้ไขบทบัญญัติเครื่องสำอางอาเซียนในข้อนี้ เนื่องจากยังมีกฎระเบียบเครื่องสำอางของหลายประเทศที่ไม่เป็นไปตาม EU
๔. คู่มือสารเครื่องสำอางของอาเซียน (ASEAN Handbook of Cosmetic Ingredients)	คู่มือสารเครื่องสำอางของอาเซียนที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศสมาชิกประกอบด้วยสารห้ามใช้ ๑๑ รายการ สารที่กำหนดเงื่อนไขและปริมาณการใช้ ๔๓ รายการ สีส่อนุญาตให้ใช้ในเครื่องสำอาง ๑๓ รายการ สารกันเสีย ๙ รายการ สารกันแดด ๒๐ รายการ ซึ่งรายการสารเหล่านี้จะมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกรณีมีการประชุม ACC
๕. การแสดงฉลาก (Labeling)	มีรายละเอียดได้แก่ ชื่อ และหน้าที่ผลิตภัณฑ์, วิธีการใช้, รายชื่อสารที่ใช้เป็นส่วนประกอบทั้งหมด, ประเทศผู้ผลิต, ปริมาณสุทธิ, Batch number, วัน เดือน ปีที่ผลิต/หมดอายุ, ชื่อ และที่ตั้งผู้รับผิดชอบผลิตภัณฑ์, ข้อควรระวัง (country specific warnings) (ถ้ามี)
๖. การกล่าวอ้างสรรพคุณผลิตภัณฑ์ (Product Claims)	สรรพคุณผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่กล่าวอ้างนั้นเป็นไปตามข้อกำหนดในแนวทางการกล่าวอ้างสรรพคุณเครื่องสำอางของอาเซียน (ASEAN Cosmetic Claims Guideline)

จากการทำข้อตกลงจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า ๑๔ ปีผ่านมา พบว่าประเทศไทยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเครื่องสำอางของประเทศไทย ตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ ที่มีนโยบายเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมด้านอุตสาหกรรมเครื่องสำอางการส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน โดยการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยทุกระดับให้สอดคล้องกับข้อตกลงในการเคลื่อนย้ายในด้านสินค้า บริการ การลงทุน และปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่เปิดเสรีมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยให้สามารถแข่งขันได้ รวมทั้งสามารถดำเนินธุรกิจร่วมกับผู้ประกอบการในประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อนำไปสู่ความเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานตลาดโลกได้ จึงมีการตราพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๘ และนำมาบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.๒๕๓๕ ฉบับเดิมที่มีการบังคับใช้เป็นเวลานานแล้ว ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการการควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเรื่องเครื่องสำอางให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสนับสนุนให้อุตสาหกรรมเครื่องสำอางของประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขันในระดับสากล รวมทั้งยังได้ปรับปรุงมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของ

ผู้บริโภครู้ให้ครอบคลุมยิ่งขึ้นการกำกับดูแลเครื่องสำอางให้เป็นระบบเดียวกัน คือระบบการแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอางก่อนจะผลิตหรือนำเข้า จึงต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอางให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และระบบดังกล่าว

กฎหมาย/กฎระเบียบในการควบคุมเครื่องสำอางหรือผลิตภัณฑ์เวชสำอาง

ประเทศ	กฎหมาย/กฎระเบียบ
กลุ่มอาเซียน	มาตรฐาน ASEAN GMP เพื่อให้สามารถส่งสินค้าออกไปจำหน่ายได้ทั่วอาเซียน โดยไม่ต้องขอการรับรองจากหน่วยงานในประเทศนั้นๆ อีก
สหภาพยุโรป (EU)	กฎหมายเครื่องสำอาง หรือกฎหมาย EU Cosmetics Regulations
สหราชอาณาจักร	European Cosmetics Directive ๑๙๗๖ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment Cosmetics Directive) เช่น ปี ๑๙๙๘ ปี ๒๐๐๐ Cosmetics Products-Safety Regulations ๑๙๙๖๑๑ ซึ่งควบคุมเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าและความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค
ประเทศในกลุ่มอ่าวอาหรับ	(Gulf cooperation Council : GCC) ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ Gulf Standard เป็นกฎระเบียบนำเข้าที่เคร่งครัด เนื่องจากเครื่องสำอางเป็นสินค้าที่ต้องสัมผัสกับร่างกายผิวหนังโดยตรง
ประชาคมนับถือศาสนาอิสลามในประเทศมุสลิม	มาตรฐานฮาลาล ต้องยึดถือความถูกต้องและคุณค่าตามบัญญัติศาสนาอิสลามอย่างเคร่งครัด

๓. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการขยายตัวของตลาดเครื่องสำอาง ทำให้มีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการตราพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๘ ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ GMP เพื่อให้สามารถส่งสินค้าออกไปจำหน่ายได้ทั่วภูมิภาคอาเซียน โดยการกำหนดมาตรฐาน GMP ทั้งนี้การประกาศการกำหนดมาตรฐาน GMP ยังไม่มีผลบังคับใช้ทันที เพราะจะต้องเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ประกอบการในด้านองค์ความรู้ ตลอดจนเงินทุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการตามหลักของ GMP และในมาตรา ๑๔ กำหนดให้มีการจัดแจ้งเครื่องสำอางก่อนการผลิตเครื่องสำอาง แต่ในอาเซียนกำหนดให้มีการจัดแจ้งก่อนการวางตลาด ทำให้มีการวางแผนการตลาดได้ดีกว่า และในมาตรา ๒๑ การพิจารณาออกไปจดทะเบียนตามมาตรา ๑๔ ต้องมีผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศในการตรวจสอบทั้งเครื่องสำอางและสถานประกอบการ โดยผู้ยื่นคำขอต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด แท้จริงแล้วหากรัฐบาลต้องการสนับสนุนส่งเสริมตลาดเครื่องสำอางควรเป็นผู้สนับสนุนโดยไม่ผลักภาระค่าใช้จ่ายให้ภาคเอกชน ซึ่งผลเสียจะตกแก่ผู้บริโภค คือ ต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้น นอกจากการปรับปรุงพ.ร.บ. เพื่อการเพิ่มมาตรฐานสินค้าเพื่อการขยายตลาดอาเซียน แล้วยังมีการจัดการประชุม ASEAN Cosmetic Committee (ACC) ปีละ ๒ ครั้ง วัตถุประสงค์การจัดการประชุมเพื่อประสานงาน พิเคราะห์ทบทวน กำกับดำเนินการดำเนินงาน สนับสนุนส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยแผนการปรับกฎระเบียบเครื่องสำอางให้สอดคล้องกันแห่งอาเซียน (AHCRS) เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เป็นไปตามข้อตกลง และพิจารณามาตรการเพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนการปฏิบัติการตามข้อตกลงซึ่งได้มีบทบาทภารกิจต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

๑. การตราพระราชบัญญัติเครื่องสำอางตามมาตรา ๖ รัฐบาลควรมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ประกอบการสำหรับการกำหนดมาตรฐาน ASEAN Cosmetic GMP โดยการสนับสนุนในด้านองค์ความรู้ ตลอดจนเงินทุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการตามหลักของ GMP
๒. ควรมีมาตรการในการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในด้านนวัตกรรม ภาพลักษณ์ การตราสินค้า และบรรจุภัณฑ์