

ทำไมเก็บ‘ภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่ม’ถึงยากจัง

4 ปีที่แล้วเคยเขียนบทความเกี่ยวกับ “ภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่ม” ในประเทศสหรัฐอเมริกา ขณะนั้นนายกเทศมนตรีแห่งนครนิวยอร์กนายไมเคิล บลูมเบิร์กต้องการจำกัดปริมาณการบริโภคเครื่องดื่มผสมน้ำตาล (รวมทั้งฟลวกโตล) ในร้านสะดวกซื้อ มีหลายฝ่ายสนับสนุนความคิดของบลูมเบิร์ก เช่น สมาคมแพทย์ แต่ก็มียักษ์เครื่องดื่มและกลุ่มผู้บริโภครองที่ไม่เห็นด้วยได้ออกมารณรงค์ต่อต้านอย่างดุเดือด และผลสุดท้ายคือ ฝ่ายรัฐเป็นผู้แพ้แพ้ไม่สามารถผ่านกฎหมายฉบับนี้

แต่ล่าสุด นายกเทศมนตรีเมืองฟิลาเดลเฟีย ในมลรัฐเพนซิลเวเนีย สามารถฝ่าแรงต้านของกลุ่มธุรกิจน้ำหวานจนสามารถถอดกฎหมายฉบับนี้ได้สำเร็จเมื่อเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา การเก็บภาษีน้ำหวานในเครื่องดื่มจะถูกเริ่มใช้จริงในเดือนมกราคมปีหน้า โดยกฎหมายฉบับนี้จะเก็บภาษีเครื่องดื่มที่ทำจากน้ำตาล น้ำตาลฟลวกโตล และสารทดแทนความหวานที่อยู่ในเครื่องดื่มจำพวกลดน้ำหนักด้วย เช่น Diet Coke หรือ Diet Pepsi ก็ถูกเก็บภาษีเหมือนกับ Coke หรือ Pepsi แบบปกติ โดยจะเก็บที่อัตรา 1.5 เซนต์ต่อ 1 ออนซ์ ผลจากการเก็บภาษีประเภทนี้ คาดว่าจะทำให้เมืองฟิลาเดลเฟียมีรายได้เพิ่มขึ้น \$91 ล้านดอลลาร์ต่อปี

ตอนนี้ไม่ใช่แค่ประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้นที่กำลังผลักดันนโยบายนี้อย่างจริงจัง แต่ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยก็กำลังคิดจะดำเนินนโยบายนี้ด้วย บทความนี้ จึงขออุสสามประเด็นสำคัญคือ

- (1) ประเทศไหนกินน้ำตาลมากที่สุดในโลก
- (2) ทำไมรัฐจึงอยากจะทำตามกฎหมายควบคุมเครื่องดื่ม และทำไมถึงยากนักที่จะผ่านกฎหมายแบบนี้ และ
- (3) เมื่อผ่านเป็นกฎหมายไม่ได้ ผู้บริโภคควรทำอย่างไร ใครกินน้ำตาลมากที่สุดในโลก

จากรายงาน OECD-FAO Agricultural Outlook 2015-2024 [3] สรุปว่า การบริโภคน้ำตาลทั่วโลกคาดว่าจะสูงขึ้นกว่าเมื่อสิบปีที่แล้วประมาณ 2% และความต้องการบริโภคน้ำตาลจะมากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะทวีปแอฟริกาและเอเชียที่กำลังมีการพัฒนาด้านรายได้ที่สูงขึ้น ทำให้มีความสามารถในการซื้อและบริโภคมากขึ้น ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วคาดว่าบริโภคน้ำตาลจะไม่เพิ่มขึ้นเพราะเป็นตลาดที่มีบริโภคน้ำตาลที่อิ่มตัวแล้ว (OECD-FAO 2015, p.118)

ไม่ทราบว่าคุณอ่านพอจะเข้าใจหรือไม่ว่า ประเทศไหนได้ชื่อว่ากินหวานที่สุดในโลก คำตอบคือ ประเทศบราซิล จากข้อมูลของ OECD-FAO ระบุว่าคนบราซิลกินน้ำตาลเฉลี่ยคนละ 67 กิโลกรัมต่อปี (ในระหว่างปี 2012-2014) และมีแนวโน้มว่าจะบริโภคน้ำตาลมากขึ้นเป็น 73 กิโลกรัมต่อคนต่อปีในปี 2024

ส่วนไทยนั้นผู้เขียนดูข้อมูลจากสองแหล่งคือจาก OECD-FAO ซึ่งระบุว่าระหว่างปี 2012-2014 คนไทยกินน้ำตาลเฉลี่ยคนละ 45.7 กิโลกรัมต่อปี และจะบริโภคเพิ่มขึ้นเป็น 62 กิโลกรัมในปี 2024 ส่วนอีกสถิติจากกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา ระบุว่าบริโภคน้ำตาลของคนไทยน่าจะอยู่ที่ 2.67 ล้านเมตริกตันในปี 2016-2017

เมื่อผู้เขียนนำมาคำนวณด้วยจำนวนประชากร 67 ล้านคนอย่างคร่าวๆ จะได้การบริโภคน้ำตาลต่อคนอยู่ที่ประมาณ 40 กิโลกรัมต่อปี ฉะนั้น ถ้าเอาสองแหล่งข้อมูลมาพิจารณาจะพบว่าบริโภคน้ำตาลของคนไทยในปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ 40-45 กิโลกรัมต่อคนต่อปีเลยทีเดียว

ทำไมเก็บภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่มถึงไม่ใช่เรื่องง่าย การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศตื่นตัวและต้องการเก็บภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่ม มาจากเหตุผลสองประการหลักคือ

(1) ลดความเสี่ยงต่อโรคที่จะตามมาจากการกินน้ำตาลเช่น โรคเบาหวาน โรคอ้วน โรคฟัน และโรคหัวใจ เป็นต้น โดยจุดหมายในระยะยาว รัฐบาลต้องการเห็นประชากรมีคุณภาพและสุขภาพที่ดี และยังเป็นภาระลดค่าใช้จ่ายของรัฐในการรักษาพยาบาลโรคเหล่านี้ด้วย และ

(2) เป็นการเพิ่มรายได้ให้รัฐจากการเก็บภาษีใหม่ โดยรัฐจะสามารถนำเงินไปใช้ในโครงการสวัสดิการต่างๆ เช่น เมืองฟิลาเดลเฟียมีแผนจะเอาเงินไปสนับสนุนด้านการศึกษาให้นักเรียนก่อนวัยเรียน สร้างห้องสมุดสาธารณะ และปรับปรุงสวนสาธารณะในเมือง เป็นต้น

จริงๆ แล้วภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่มมีความคล้ายคลึงกับภาษีบาปที่เก็บในเหล้าสุราและบุหรี่ที่คนไทยคุ้นเคยกันดีอยู่แล้ว แต่ทำไมภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่มถึงเก็บยากจัง ถ้าผู้อ่านได้ติดตามข่าวก็คงทราบกันดีว่าเราได้ยินข่าวเรื่องการเก็บภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่มมานานแล้ว แต่ก็ยังไม่เห็นผลสรุปจากรัฐว่าจะทำอย่างไร โดยข่าวล่าสุดคือยังไม่มียุทธสรุป และยังอยู่ในระหว่างการศึกษาผลได้ผลเสียอยู่ในขณะนี้

ไม่ใช่แค่ในประเทศไทยเท่านั้นที่ยากที่จะผ่านกฎหมายฉบับนี้ ในประเทศสหรัฐมีเพียงสองเมืองที่สามารถผ่านกฎหมายแบบนี้ออกมาได้คือ เมืองหัวก้าวหน้าอย่างเบิร์กคลีย์ ในรัฐแคลิฟอร์เนีย และเมืองฟิลาเดลเฟีย ในรัฐเพนซิลเวเนียเท่านั้น ส่วนประเทศที่มีการเก็บภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่มแล้ว (อย่าสับสน ไม่ใช่ภาษีน้ำตาล) เช่น ฝรั่งเศสและเม็กซิโก คำถามคือทำไมถึงยากนักที่จะผ่านกฎหมายควบคุมการบริโภคน้ำตาล

ด้วยเหตุเพราะ

(1) น้ำตาลไม่ใช่สารเสพติดหรือมีเม้าเหมือนเหล้าสุราและบุหรี่ ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในระดับเดียวกัน แม้จะมีผู้เชี่ยวชาญหลายคนโต้เถียงว่าน้ำตาลน่าจะถูกจัดให้อยู่ในสารจำพวกสิ่งเสพติดได้เหมือนกัน

(2) เมื่อมีการเก็บภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่ม หมายความว่า ราคาเครื่องดื่มจะสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ชอบกินน้ำหวาน เพราะต้องซื้อของแพง และจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ผลิตเครื่องดื่ม เพราะคนจะซื้อเครื่องดื่มผสมน้ำตาลน้อยลง และ

(3) การจำกัดการบริโภคน้ำตาลด้วยการเก็บภาษี ถูกต่อต้าน (โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา) ว่าเป็นการแทรกแซงจากรัฐจนเกินขอบเขต และรุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกบริโภคที่นาสนใจในกรณีประเทศไทยคือ ไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลมากเป็นอันดับต้นๆ ของโลก จากสถิติของกระทรวงเกษตรของ

๒๐๒๐๐๐๐๐

สหรัฐอเมริกาผลิตน้ำตาลมากเป็นอันดับสี่ ส่งออกมากเป็นอันดับสอง และมีสต็อกสินค้าคงเหลือมากเป็นอันดับสามของโลก การเก็บภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่มจึงน่าจะกระทบต่อเกษตรกรไร่อ้อยในประเทศไทยอยู่บ้าง แต่ถ้าดูจากตัวเลขการผลิตแล้วน้ำตาลถูกส่งออกนอกประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่น่าจะได้รับผลกระทบมากเท่ากับผู้ผลิตเครื่องดื่ม ทางแก้ทางหนึ่งที่รัฐสามารถทำได้คือ เหารายได้จากการเก็บภาษีไปช่วยอุดหนุนรายได้ของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ

แต่ที่น่าจะเป็นปัญหาและยากที่สุดที่รัฐต้องรับมือคือ กลุ่มผู้ผลิตเครื่องดื่มและสมาคมเครื่องดื่มที่มีอำนาจต่อรองกับรัฐมากกว่าเกษตรกร ธุรกิจเครื่องดื่มเหล่านี้จะยอมรับตัวเลขยอดขายและผลกำไรที่ลดลงได้หรือไม่ เพราะผลการศึกษาวิจัยจากหลายแหล่ง รวมทั้งประสบการณ์จริงในเม็กซิโก เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าเมื่อมีการเก็บภาษี จะทำให้คนซื้อเครื่องดื่มผสมน้ำตาลลดลงอย่างแน่นอน ซึ่งในต่างประเทศผู้ผลิตเครื่องดื่มยักษ์ใหญ่อายัดกุมและเปปซี่ก็ทราบดี และมีประสบการณ์มากมายจากการต่อต้านภาษีประเภทนี้อย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา และประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งสมาคมเครื่องดื่มใช้ไม้ตายคือให้เหตุผลว่าเมื่อรายได้น้อยลง บริษัทก็จำเป็นต้องลดการผลิตหรือปิดตัวลง ซึ่งจะทำให้คนงานต้องตกงานตามมา ซึ่งถ้าพูดถึงในกรณีไทยก็อาจรวมถึงกลุ่มเกษตรกรไร่อ้อยที่อาจจะได้รับผลกระทบด้วย

ผู้บริโภคจะทำอย่างไรดี

การเก็บภาษีน้ำตาลในเครื่องดื่มจากประสบการณ์ของหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ไม่ใช่เรื่องง่ายในการหาข้อสรุประหว่างรัฐ ผู้ผลิต เกษตรกร และผู้บริโภค เราในฐานะผู้บริโภคจะทำอย่างไรดีเพื่อรักษาสุขภาพของเราเองและรักษาลิทธิเสรีภาพในการกินน้ำตาลในราคาถูก (เมื่อกระหาย) วิธีที่ดีที่สุดคือ ตระหนักเรื่องปริมาณน้ำตาลที่เราบริโภคในแต่ละวัน โดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้มีข้อเสนอแนะในการบริโภคน้ำตาลไว้ว่า ให้บริโภคน้ำตาลน้อยกว่า 10% ของอาหารที่ให้พลังงานในแต่ละวัน และยังสามารถลดการกินน้ำตาลให้อยู่ในปริมาณน้อยกว่า 25 กรัม หรือ 6 ช้อนชาต่อวันได้จะยิ่งส่งผลดีต่อสุขภาพ นอกจากนั้น ให้ระวังน้ำตาลที่แฝงอยู่ในอาหารสำเร็จรูปต่างๆ เช่น ซอสมะเขือเทศหนึ่งช้อนโต๊ะมีน้ำตาลอยู่ 1 ช้อนชา เป็นต้น

แต่สำหรับผู้เขียน แม้จะรู้อยู่เต็มอกว่าน้ำตาลไม่ดี อ้วน อ้วน อ้วน แต่ก็ยังกินน้ำอัดลมอยู่ดี แต่ถ้าวันนี้ ราคาเบียร์หนึ่งแพก (12 กระป๋อง) เพิ่มขึ้นจาก 3 เหยียด เป็น 5 เหยียด (ตามตัวอย่างอัตราภาษีของเมืองฟิลาเดลเฟีย) ผู้เขียนจะกินน้อยลงแน่นอนเพราะแพงมาก คงต้องรอช่วงลดราคาถึงจะซื้อกิน หรือถ้าเห็นชาเขียวผสมน้ำตาลในร้าน 7/11 ราคา 30 บาท กับชาเขียวไม่ใส่น้ำตาลราคา 15 บาท ผู้เขียนจะซื้อแบบไม่มีน้ำตาลกินเพราะถูกกว่ามาก

แม้ WHO จะพูดจะแนะนำอย่างไร การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตนเองมันช่างยากเย็นนัก ถ้าไม่มีแรงจูงใจที่ชัดเจน.

สิรินภา อารีธรรมศิริกุล
www.siamintelligence.com