



ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

การควบคุมยาสูบของไทย เรื่องน่ายิบร้าย? หรือน่ายินดี?

ข่าวองค์การอนามัยโลก (WHO) มอบรางวัลเนลสัน แมนเดลา ประจำปี 2564 แก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ถือเป็นเรื่องน่ายินดี แสดงให้เห็นถึงการยอมรับความสำเร็จของประเทศไทยในเวทีโลกด้านการส่งเสริมสุขภาพ

การบริโภคยาสูบเป็นปัญหาอันดับต้นๆ ที่ WHO ชี้แนะให้ทุกประเทศร่วมกันแก้ไขอย่างเร่งด่วน หลายปีที่ผ่านมามีประเทศไทยได้รับการยอมรับในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนลด ละ เลิกบุหรี่ มีการออกกฎหมายและดำเนินการต่างๆ ตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (WHO FCTC) ทำให้อัตราการสูบบุหรี่ลดลงจากร้อยละ 32 ในปี 2534 เหลือร้อยละ 19.1 ในปี 2560

อย่างไรก็ตาม นับแต่ปี 2552 เป็นต้นมาอัตราการสูบบุหรี่ลดได้ช้ามาก จึงน่าเป็นห่วงว่าไทยจะสามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDGs) ในส่วนที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกลดอัตราการเสียชีวิตจากโรคไม่ติดต่อเรื้อรังลงให้ได้หนึ่งในสามภายในปี 2573 ได้หรือไม่

แผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ.2555-2557) กำหนดว่าอัตราการสูบบุหรี่ต้องไม่เกินร้อยละ 18.7 เมื่อสิ้นสุดแผนอัตราการสูบบุหรี่ก็ยังคงเท่ากับปี 2552 คือร้อยละ 20.7

แผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2559-2562) กำหนดเป้าหมายอัตราการสูบบุหรี่ไว้ไม่เกินร้อยละ 16.7 จากสถิติล่าสุดที่มีคือปี 2560 อยู่ที่ร้อยละ 19.1

เมื่อเดือน พ.ย.2563 คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติมีมติเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการด้านการควบคุมยาสูบแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2565-2570) กำหนดเป้าหมายอัตราการสูบบุหรี่ไว้ไม่เกินร้อยละ 14 ก็ต้องติดตามกันต่อไปว่าผลลัพธ์จะเป็นอย่างไร

วาระ SDGs เริ่มตั้งแต่ ก.ย.2558-2573 ในเป้าหมายข้อที่ 3.a องค์การสหประชาชาติ ชี้แนะประเทศสมาชิกให้ดำเนินการตาม WHO FCTC ซึ่งประเทศไทยก็ดำเนินการไปแล้วหลายเรื่อง บางเรื่องต้องต่อสู้อย่างหนักกับบริษัทบุหรี่ข้ามชาติที่พยายามขัดขวางทุกวิถีทาง อย่างเช่นการออก พ.ร.บ.ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2560 ก็ใช้เวลานานมากกว่าจะสำเร็จได้ แม้กระทั่งการเพิ่มขนาดภาพคำเตือนบนซองบุหรี่ กระทรวงสาธารณสุขก็ถูกบริษัทบุหรี่ข้ามชาติฟ้องร้อง

ปัจจุบันเรามีเครือข่ายวิชาชีพสุขภาพเพื่อสังคมไทยปลอดบุหรี่และสมาพันธ์เครือข่ายแห่งชาติเพื่อสังคมไทยปลอดบุหรี่ ร่วมแรงร่วมใจทำงานอย่างเข้มข้นมาตลอดหลายปีที่ผ่านมามีแม้จะใช้มาตรการต่างๆ อย่างเข้มแข็ง อัตราการสูบบุหรี่ก็ลดช้ามากในช่วงหลังด้วยเหตุเพราะยังมีมาตรการสำคัญที่เป็นปัญหา นั่นคือมาตรการตาม มาตรา 5.3 ว่าด้วยการป้องกันไม่ให้ธุรกิจยาสูบแทรกแซงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาสูบ และมาตรา 6 ของ WHO FCTC เป็นเรื่องมาตรการราคาและภาษี

มาตรา 6 ดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่ให้ผลดีที่สุดในมาตรการหนึ่ง แต่ประเทศไทยกลับดำเนินการ “สวนทาง” กับการชี้แนะ

ของธนาคารโลกและองค์การอนามัยโลกมาตั้งแต่ พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิตมีผลบังคับใช้ปลายปี 2560 การชี้แนะมาตรการภาษีก็เพื่อให้ยาสูบมีราคาสูงขึ้น การบริโภคจะได้อัตราลดลง พ.ร.บ.ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2560 ก็ระบุว่าในการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบห้ามผู้ขายปลีกกระทำการในลักษณะที่แสดงถึงการลดราคา แต่กรมสรรพสามิตกลับใช้กลไกทางกฎหมายกระทำการในลักษณะที่ทำให้ผู้ผลิต/ผู้นำเข้าแจ้งราคาลดลงได้เสียเอง

การปล่อยให้บุหรี่ลดราคายังขัดกับหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ด้วย อาจมีผู้โต้แย้งว่ารัฐบาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม “กลไกตลาด” ราคาสินค้าต้องถูกกำหนดโดยตลาดเป็นหลัก แต่นั่นมันเป็นกรณีของสินค้าทั่วไป บุหรี่เป็นสินค้าอันตรายที่สามารถฆ่าคนได้ทั้งผู้สูบและบุคคลรอบข้าง ถึงแม้จะเป็นสินค้าถูกกฎหมายแต่ก็เป็นสินค้าที่องค์กรเศรษฐกิจระดับโลกชี้แนะให้ทุกประเทศต้องทำให้มันมีราคาสูงขึ้น

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อธิบายเรื่อง “ความล้มเหลวของตลาด (market failure)” ว่ามีบางกรณีที่กลไกตลาดไม่สามารถก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพได้ รัฐต้องเข้าแทรกแซงเพื่อให้สังคมได้ประโยชน์สูงสุด การที่ยาสูบก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกทางลบ (negative externality เช่น การได้รับควันบุหรี่มือสอง)

และเหตุผลเรื่องความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล (imperfect information ทำให้เยาวชนไม่ตระหนักถึงพิษภัยยาสูบอย่างแท้จริง) เป็นสาเหตุที่ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐต้องแทรกแซง และวิธีหนึ่งก็คือการ

ใช้ภาษีเพื่อทำให้ราคาสูงขึ้น (ในตำราเรียกว่า ภาษีแบบพิกู หรือ Pigouvian tax)

การที่มีผู้กล่าวว่าภาระภาษีบุหรี่ของประเทศไทยสูงถึงร้อยละ 79 ของราคาขายปลีก และการที่ WHO มองว่าเป็นแบบอย่างของประเทศที่ดำเนินการได้ดีในการใช้มาตรการภาษีเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบ นั้นเป็นตลกร้าย เป็นเรื่อง “น่ายินร้าย” โดยแท้ ตัวเลขดังกล่าวได้มาจากการคำนวณภาษีที่จัดเก็บโดยเทียบกับราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ห้อที่ขายดีที่สุด

เมื่อบุหรี่ยี่ห้อที่ขายดีที่สุดก็เปลี่ยนจากบุหรี่ไทยที่เคยขายในราคาซองละ 86 บาทไปเป็นบุหรี่ต่างชาติที่ลดราคาจาก 72 บาทเหลือเพียง 60 บาท ผลลัพธ์ที่ออกมาก็ย่อมทำให้ตัวเลขภาระภาษีสูงขึ้นไป ทั้งที่มันผิดตั้งแต่แรกที่ไปปล่อยให้บุหรี่ยี่ห้อที่ลดราคาแล้ว ฉะนั้น การลดราคาบุหรี่ ส่งผลให้มีการนำเข้ามาจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ขณะที่บุหรี่ไทยจำหน่ายลดลงอย่างฮวบฮาบ

มาตรการภาษียาสูบของไทยที่ขัดกับการชี้แนะของธนาคารโลกและองค์การอนามัยโลกเป็นเรื่องผิดพลาดอย่างมหันต์ นอกจากกระทบต่อสุขภาพของประชาชนโดยรวมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยาสูบไทยและชาวไร่ยาสูบอย่างมากด้วย

ประชาชนและภาคประชาสังคมเครือข่ายควบคุมยาสูบ เรียกร้องให้รัฐบาลประเมินผลที่เกิดขึ้นและเร่งแก้ไขโดยด่วน จะใช้มาตรการภาษีที่ปล่อยให้ราคาบุหรี่และภาษีต่อซองต่ำกว่าของเดิมก่อน พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ไม่ได้

อนึ่ง การที่อัตราการสูบบุหรี่ลดลงช้ามากก็ทำให้มีผู้ตำหนิว่า สสส.ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ หากพิจารณาโดยถ่วงแท้แล้วสาเหตุหลักเป็นเพราะรัฐบาลไม่ใส่ใจดำเนินการตามมาตรา 5.3 และมาตรา 6 ของ WHO FCTC ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป