

คำชี้แจงต่อทบทวน

“13ปี สสส ชูสูบบุหรี่-ดื่มเหล้าลด แต่รายได้ภาษีบำบัดเพิ่ม”

ใน *ThaiPublica* (<http://thaipublica.org>) 27 พฤษภาคม 2558

บทความ “13ปี สสส ชูสูบบุหรี่-ดื่มเหล้าลด แต่รายได้ภาษีบำบัดเพิ่ม” นี้
ได้อ้างถึงรายงานประจำปี 2557 ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
(สสส.) กีกำลังจะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยแสดงข้อสองลักษณะใน
หลายประเด็น ซึ่ง สสส. ควรรื่นเริง ดังนี้

1 สสส. อ้างว่า ร่วมกับภาคเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และนักวิชาการ ผลักดันให้
แนวโน้มการสูบบุหรี่ลดลงตามลำดับ และอ้างข้อมูลของสำนักบัญชีประชาชาติที่ระบุว่า
แนวโน้มคนไทยชื่อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ลดลงในช่วง 2550-2557 แต่รายได้จากการ
สรรพากรและเงินบำรุงกองทุน สสส. เพิ่มขึ้นแบบทุกปี แสดงว่า สสส. ล้มเหลวในการ
ลดการบริโภคสุราและยาสูบหรือไม่?

การตอบคำถามข้างต้น จะเป็นต้องสร้างความเข้าใจพื้นฐานในประเด็นต่อไปนี้

1.1 การลดหรือเพิ่มการบริโภคยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะวัดจากอะไร?

การบริโภคยาสูบ โดยมาตรฐานสากลจะวัดจากอัตราการสูบบุหรี่ของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป (จำนวนผู้สูบบุหรี่หารด้วยประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป) รองลงมา จะวัดอัตราเฉลี่ยของจำนวนบุหรี่ที่สูบของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ค่านี้จะได้จากการสำรวจโดยแบบสอบถามในประชากร ในประเทศไทยใช้การสำรวจนามัยครัวเรือนทุก 2 ปี ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นข้อมูลหลัก

การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีความซับซ้อนและข้อจำกัดในการวัดมากกว่าตัวชี้วัดที่ใช้กันมากในสากล และโดยองค์กรอนามัยโลก คือ จำนวนลิตรแอลกอฮอล์ บริสุทธิ์ต่อประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป (adult per capita alcohol / APC) ที่ใช้ปริมาณ (ลิตร) ของแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ (ตัดส่วนที่เป็นน้ำออก) หารด้วยประชากรผู้ใหญ่ ข้อมูลแอลกอฮอล์บริสุทธิ์จะคำนวณประมาณจากปริมาณเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เสียภาษี จึงมี

ข้อจำกัดว่าจะขาดข้อมูลส่วนที่ไม่เข้าระบบภาษีไป นอกจากร้าน ยังวัดร้อยละประชากรที่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระยะเวลา 1 เดือน หรือ 12 เดือน ทำนองเดียวกับยาสูบในประเทศไทยใช้การสำรวจนามัยครัวเรือนทุก 2 ปี ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นข้อมูลหลัก ซึ่งข้อมูลตามย้อนหลังจะใช้ระยะเวลา 12 เดือนที่ผ่านมา ซึ่งในการใช้ติดตามการเปลี่ยนแปลงข้อมูลจะไม่ดีนัก เพราะนับรวมคนที่ดื่มแม้เพียงครั้งเดียวในระยะ 12 เดือน ต่างจากพฤติกรรมสูบบุหรี่ที่จะเป็นผู้สูบประจำ

ตัววัดอื่นๆ อาจได้จากการสำรวจค่าใช้จ่ายในการบริโภคยาสูบและสุราของครัวเรือน จากสำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่สังเคราะห์ข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แสดงค่าใช้จ่าย (ที่ปรับค่าอัตราเงินเพื่อของปีที่ต่างกันแล้ว) ที่ใช้ในลินค้าทั้งสองของครัวเรือนไทย อันสะท้อนปริมาณการบริโภคได้ทางอ้อม และข้อมูลการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ระดับอันตราย จากการสำรวจสุขภาพโดยการตรวจร่างกาย (Health Examination Survey) ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ซึ่งมีข้อจำกัดที่สำรวจทุก 5 ปี

ข้อมูลสถานการณ์ที่แสดงแนวโน้มการลดลงของการบริโภคยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของ สสส. ในรายงานประจำปี มาจากฐานข้อมูลข้างต้นที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล

1.2 ทำไม จำนวนเงินภาษีสรรพสามิตจึงไม่อาจเป็นตัวชี้วัดการบริโภคยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เที่ยงตรง

การใช้ภาษีที่เก็บจากยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไม่ถูกนิยมใช้เป็นตัวบ่งชี้ปริมาณการบริโภคโดยตรง หรือการทั้งโดยอ้อมนัก อันเนื่องจากระบบภาษีในแต่ละประเทศและในแต่ละช่วงเวลา มีความแตกต่าง หลากหลายและซับซ้อน เช่น บางประเทศ (เช่นในประเทศไทย) อาจเก็บแยกเป็นภาษีสรรพสามิต ขณะที่บางประเทศไม่ได้จัดเก็บเป็นภาษีเฉพาะแยกจากสินค้าปกติ อัตราภาษีของเครื่องดื่มแต่ละประเทศก็ไม่เท่ากัน บางประเทศเก็บสูง บางประเทศเก็บต่ำมาก ประเทศไทยก็มีระบบการเก็บภาษีที่ซับซ้อนและปรับเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา (เช่น คำนวนภาษีจากปริมาณแอลกอฮอล์ร่วมกับคำนวนจากราคาต้นทุน ถ้าแบบได้ได้ภาษีสูงกว่าให้เลือกแบบนั้น ฯลฯ) แม้ในประเทศเดียวกันในช่วงเวลาต่างกันก็อาจปรับเปลี่ยนระบบการจัดเก็บจนแตกต่างกันไป

นอกจากนั้น แม้ว่าจะมองข้ามเรื่องกระบวนการคำนวนภาษีไปแล้ว จำนวนเม็ดเงินภาษีที่ได้มากน้อย ก็ไม่ได้มาจากปริมาณการบริโภคมากขึ้นหรือน้อยลงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นกับตัวแปรอีกหลายประการ เช่น

- อัตราภาษีที่ปรับเปลี่ยนไปในช่วงเวลาต่างๆ ประเทศไทยมีแนวโน้มเหมือนประเทศส่วนใหญ่ในปัจจุบันที่จะขึ้นภาษีสินค้ากังสองเป็นระยะ (ตามคำแนะนำขององค์กรอนามัยโลก)

- ราคาน้ำหนักของสินค้า ที่นำมาใช้คำนวณภาษี มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อและการเพิ่มของต้นทุนการผลิต เช่น ราคารัตถุดิบ ค่าแรงงาน ค่าขนส่ง ฯลฯ

- จำนวนประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลา ที่แม้อัตราการบริโภคไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่มีจำนวนประชากรที่บริโภคสูงขึ้น เช่น ประเทศไทยมีประชากรวัย 15 ปีขึ้นไปในปี 2534 อยู่ 38.5 ล้านคน เทียบกับใน 20 ปีต่อมา คือ ใน พศ. 2554 ที่มีจำนวนเพิ่มเป็น 54 ล้านคน แม้ถ้าอัตราการสูบและดื่มคงที่ ปริมาณการบริโภคย่อมสูงขึ้นตามประชากรที่เพิ่มขึ้น

- การอยู่ในระบบภาษีของสินค้ายาสูบหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ที่อาจมีความผันแปรตามสัดส่วนของ “สินค้าไม่เสียภาษี” กังที่โดยถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ถ้าสินค้าไม่เสียภาษีมีสัดส่วนสูงอันเกิดจากกลไกผ่อนผันหรือช่องว่างทางกฎหมาย หรือระดับความเข้มงวดการบังคับใช้กฎหมาย จำนวนเงินภาษีก็สะท้อนปริมาณการบริโภคได้ลดลงไปอีก

- การบริโภคของคนที่ไม่ใช่ประชากรของประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก จะเพิ่มการสูบและดื่มให้มากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญได้

ฯลฯ

ดังนั้น การนับยอดเงินภาษีสรรพสามิตสุร้ายาสูบมาเปรียบเทียบกันในช่วงเวลาๆ แล้วใช้ชื่อนุกรมเป็นอัตราการบริโภคสุร้ายาสูบว่าเพิ่มหรือลด จึงไม่ถูกต้องด้วยตัวแปรที่ผันแปรตามช่วงเวลาข้างต้น ซึ่งโดยปกติมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอยู่แล้วตามอัตราเงินเฟ้อและการขึ้นภาษีตามลำดับ

1.3 ข้อเท็จจริงของการเพิ่มรายได้ของ สสส.

จากข้อเท็จจริงข้างต้น น่าจะอธิบาย และตอบข้อสงสัยในความขัดแย้งของแนวโน้มการบริโภคในรายงานของ สสส. กับแนวโน้มการเพิ่มปริมาณภาษีสรรพสามิตยาสูบและสุราที่เป็นกิจกรรมรายได้ของ สสส ได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนั้น ส่วนที่ข้อี้แจงความเข้าใจเพิ่มเติมคือ

ยอดรวมของรายได้ สสส. มาจากการเก็บภาษีเพิ่ม (ไม่ได้แบ่งจากภาษีสรรพสามิตเดิม) ร้อยละ 2 จากภาษียาสูบประมาณหนึ่งในสาม และจากภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประมาณสองในสาม

แนวโน้มที่ลดลงของการบริโภคยาสูบ และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามรายงานประจำปี มีสถานการณ์ที่ต่างกัน กล่าวคือ อัตราบริโภคยาสูบมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากปี 2544 ถึง 2556 ขณะที่การบริโภคแอลกอฮอล์มีแนวโน้มพุ่งสูงก่อนการเกิดของ สสส. คือ มีอัตราบริโภค (ลิตรแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ต่อหัวประชากรผู้ใหญ่) เพิ่มขึ้นถึง 33 เท่าในช่วงเวลา 43 ปี (ช่วง พศ. 2502- 2544) ต่อมา หลังกำหนด สสส. ในปี 2544 และเริ่มประสบ รวมรวมทุนทางสังคมให้เกิดกระบวนการกำกับควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปี 2546 ในช่วงต้นอัตราบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไม่ได้ลดลง แต่มีอัตราเพิ่มที่เริ่มลดลง (ความชันของกราฟการเพิ่มเริ่มลดลง) จนแนวโน้มการลดเริ่มปรากฏประมาณ ปี 2550 เป็นต้นมา

โดยรวม ตามข้อเท็จจริงของรายได้ สสส. ข้างต้นร่วมกับคำอธิบายในข้อ 1.2 แล้ว การเพิ่มขึ้นของรายได้ของ สสส. กับแนวโน้มการลดลงของการบริโภคยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จึงไม่ได้มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด

1.4 การเพิ่มหรือลดการบริโภคยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ควรนับเป็นความสำเร็จ หรือล้มเหลวของ สสส. ได้เพียงใด? และอย่างไร?

งานวิชาการด้านการควบคุมยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ บอกอย่างชัดเจนถึง มาตรการด้านต่างๆ อย่างหลากหลายที่จะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค สารเสพติดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้งสองชนิดนี้ ตัวอย่างเช่น มาตรการที่ได้ผลสูงของ การบริโภคยาสูบ ได้แก่ การขึ้นภาษี การจำกัดพื้นที่สูบบุหรี่ การห้ามโฆษณา ขณะที่ มาตรการด้านการให้ข้อมูลสุขศึกษา หรือบริการเลิกบุหรี่ จะได้ผลเพียงระดับปานกลางถึง ต่ำ องค์กร หรือ เงินในกองทุน สสส. จึงไม่อาจจะไปทำให้คนไทยลดการบริโภคยาสูบ โดยตรงได้มากนัก ต้องใช้ความร่วมมือกันจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะผู้มีอำนาจในการ กำหนดนโยบาย สสส. มีส่วนเข้าไปขับเคลื่อนกระบวนการที่นำไปสู่การควบคุมที่มี ประสิทธิภาพด้วยพันธกิจ “จุดประกาย กระตุน سان และเสริมพลัง” ขององค์กรเท่านั้น การใช้ผลลัพธ์การลดการบริโภคยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ว่าเป็นความสำเร็จหรือ ล้มเหลวที่เกิดจากการทำงานของ สสส. องค์กรเดียวจึงไม่ถูกต้องเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม การจะประเมินบทบาทของ สสส. ต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม สุขภาพอาจทำได้ แต่ต้องใช้กระบวนการวิเคราะห์ทางวิชาการที่คลี่คลายความซับซ้อนของการสร้าง ผลลัพธ์ร่วม ตัวอย่างเช่น การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social return on investment) จากการวิจัยของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และคณะแพทย์ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเงินลงทุนของ สสส. ต่อการควบคุม ยาสูบ ซึ่งต้องแยกผลได้ของงานในช่วงที่ศึกษาจากงานในอดีต และแยกสัดส่วนผลให้สุทธิ นั้นที่เกิดจาก สสส. จากงานของภาคส่วนอื่นๆ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคีหลัก

ทั้งหมด การศึกษานี้ชี้ว่า ผลตอบแทนการสังคมที่ได้จากการพัฒนาการควบคุมยาสูบมากกว่าเงินที่ สสส. ลงทุนถึง 18.6 เท่า เป็นต้น

2. งบประมาณแผ่นดินสื่อสารสุขภาวะและสื่อสารการตลาด คือ “งบจัดกิจกรรม/งบโฆษณา” มียอดสูง

แม้ว่าจะไม่ได้มีคำรามหรือข้อกล่าวหาโดยตรง แต่ทักษะก็เลือกใช้ข้อมูลนี้พาดหัวข่าว และเป็นข้อวิเคราะห์หลักของวงเงินงบประมาณของ สสส จึงคร่ำข้อซีเจง ดังนี้

งบประมาณแผ่นดินสื่อสารสุขภาวะและสื่อสารการตลาด ไม่ใช่ทั้งหมดเป็น “งบจัดกิจกรรม/งบโฆษณา” ซึ่งน่าจะหมายถึงงานด้านการสื่อสารการตลาดที่มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ของแผ่น ส่วนด้านอื่นจะสนับสนุนงานด้านพัฒนาสื่อเพื่อสุขภาวะ เช่น งานนโยบายระบบสื่อ ส่งเสริมวัฒนธรรมการอ่าน พัฒนาการรู้เท่าทันสื่อของประชาชน เป็นต้น และตั้งแต่ปี 2556 เริ่มมีงานด้านศูนย์เรียนรู้สุขภาวะที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ตั้งสำนักงานในปัจจุบัน

ในส่วนวงเงินเฉพาะด้านสื่อสารการตลาดที่มีสัดส่วนประมาณปีละ 300 ล้านบาท หรือร้อย 6 ของวงเงินงบประมาณประจำปี อาจพิจารณาว่ามากหรือน้อยก็ควรเปรียบเทียบกับภารกิจ ความจำเป็นหรือบรรทัดฐานของการลงทุนด้านนี้ของหน่วยงานก็อาจเปรียบเทียบได้

ในด้านความจำเป็นทางภารกิจ “มาตรการสื่อสารสุขภาพ” ในทางวิชาการสากลของการสร้างเสริมสุขภาพ (Health Promotion) จัดเป็นงานสำคัญด้านหนึ่งของการสร้างเสริมสุขภาพอย่างไม่มีข้อสงสัย รวมทั้งเป็นภารกิจหนึ่งในหกข้อของการจัดตั้งกองทุนตามกฎหมายด้วย การลงทุนในงานด้านนี้ในสัดส่วนพอประมาณของ สสส จึงเป็นเรื่องจำเป็นเมื่อเทียบกับภารกิจและหลักวิชาการ

ถ้าเปรียบเทียบการลงทุนกับหน่วยงานราชการด้วยกัน งบลงทุนเรื่องการสื่อสารของ สสส. ไม่เคยติดอันดับหนึ่งในลิบเดย และถ้าเทียบกับข้อมูลโฆษณาการตลาดของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (เฉพาะ above the line) ที่รวมโดย AC Nielsen ในช่วงในช่วง พศ. 2545-2555 เป็นวงเงินสูงถึง 19,456 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละประมาณ 1800 ล้านบาท ก็จะน่าจะถือว่างบประมาณสื่อสารการตลาดของ สสส. ที่ครอบคลุมอีกหลายประเทศ นอกจากแอลกอฮอล์มีสัดส่วนเพียงประมาณหนึ่งในหกของงบโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เท่านั้น

ในส่วนประสิทธิภาพการสื่อสารการตลาดในเงินที่ลงทุนไป มีการประเมินผลอย่างจริงจัง และมีผลการประเมินที่ชัดเจนว่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของการสื่อสารตลาดโดยทั่วไปอย่างชัดเจน