

TAX POLICY JOURNAL

มาตรการการลดการบริโภค เครื่องดื่มแบบขงสดที่มีรสหวาน

Inside This Issue

โดย

นางสาวณิชรินทร์ โรจน์แสงนนท์
เศรษฐกรปฏิบัติการ กองนโยบายภาษี
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้เขียนขอขอบคุณ

นายปณณ อนนนภิบุตร
ผู้อำนวยการกองนโยบายภาษี
นางสาวศุภนันท์ ชุ่มใจ
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายภาษี
นายณัฐพล สุภาดุลย์
ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีสรรพสามิต
สำหรับข้อเสนอแนะ

สถานการณ์โรคไม่ติดต่อเรื้อรัง ในประเทศไทยและสาเหตุหลัก

โรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Diseases: NCDs) เช่น โรคหัวใจและหลอดเลือด ความดันโลหิตสูง เบาหวาน เป็นต้น เป็นสาเหตุการเสียชีวิตอันดับ 1 ของประเทศไทย คิดเป็นจำนวนผู้เสียชีวิตวันละ 1,000 ราย หรือประมาณร้อยละ 81 ของสาเหตุการเสียชีวิตทั้งหมด โดยมีการประมาณการมูลค่าความสูญเสียเศรษฐกิจไทย ใน พ.ศ. 2562 สูงถึง 1.6 ล้านล้านบาท (ร้อยละ 9.7 ของ GDP) ถือเป็นภาระทางงบประมาณด้านสาธารณสุขกว่า 2 แสนล้านบาทต่อปีและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นหนึ่งในสาเหตุหลักของการเป็น NCDs ของคนไทยคือการรับประทานอาหารที่มีระดับโภชนาการที่ไม่เหมาะสมซึ่งรวมถึงการบริโภคน้ำตาลสูงกว่า 24 กรัมต่อวัน

จากการสำรวจพฤติกรรมด้านสุขภาพของประชากร พ.ศ. 2564 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในหมู่ประชากรไทยที่มีอายุ 6 ปีขึ้นไป มีพฤติกรรมการบริโภคอาหารที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพสูงที่สุด (มากกว่า 5 วันสัปดาห์) คือ การบริโภคเครื่องดื่มขงสด (ร้อยละ 26.3) ลำดับรองลงมาคือ กลุ่มเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์รสขงสดที่มีรสหวาน (ร้อยละ 18.9) และจากการสำรวจเครื่องดื่มแบบขงสดใน 1 หน่วยบริโภค (แก้ว) พบว่ามีปริมาณน้ำตาลเกินระดับ



ที่มา: www.houstonchronicle.com



ที่มา: www.foodtravelexplore.com

ที่เหมาะสมทุกรายการ โดยมีปริมาณน้ำตาลอยู่ที่ 44 - 52 กรัมต่อแก้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า คนไทยร้อยละ 26.3 ได้รับน้ำตาลเกินกว่าปริมาณที่ควรได้รับต่อวันจากเครื่องดื่มแบบขงสด ดังนั้น เครื่องดื่มแบบขงสดจึงเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของการเกิดโรค NCDs ของประเทศไทยด้วย

มาตรการลดการบริโภค เครื่องดื่มรสหวานในปัจจุบัน

ที่ผ่านมาภาครัฐได้มีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นมาตรการภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเพื่อจำกัดพฤติกรรมของคนไทยในการบริโภคเครื่องดื่มรสหวานทั้งที่เป็นสินค้าสำเร็จรูปและเครื่องดื่มขงสด อาทิ มาตรการการจกเก็บภาษีเครื่องดื่มสำเร็จรูปที่มีรสหวาน การบังคับใช้มาตรการการติดฉลากข้อมูลทางโภชนาการบนสินค้าอาหารรูปแบบต่าง ๆ เช่น ฉลากอาหารฉลากโภชนาการ และฉลากทางเลือกสุขภาพ (Healthier Choice Logo) กับกลุ่มสินค้าอาหารสำเร็จรูปต่าง ๆ เพื่อระบุข้อมูลทางโภชนาการตามความเป็นจริงของสินค้านั้น ๆ ให้แก่ผู้บริโภค รวมถึงการณรงค์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โครงการหวานน้อยสั่งได้ ตลอดจนการพัฒนาแอปพลิเคชันหวานน้อยอนามัย (Wannoianamai) โดยสำนักโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ที่รวบรวมร้านเครื่องดื่มที่สามารถสั่งลดความหวานได้ และผ่านการรับรองจากกรมอนามัยสำหรับประชาชนทั่วไปในการเลือกร้านเครื่องดื่มที่ดีต่อสุขภาพ เป็นต้น

ทั้งนี้ ผลลัพธ์ในการลดความหวานที่เป็นรูปธรรมอย่างเห็นได้ชัดคือมาตรการทางภาษีที่ส่งผลให้ปรับสูตรลดน้ำตาล และทำให้กลุ่มประชากรไทยอายุ 6 ปีขึ้นไปลดการบริโภคเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลลงจาก 283.6 มิลลิลิตรใน พ.ศ. 2561 เป็น 275.8 มิลลิลิตรใน พ.ศ. 2562 หรือลดลงร้อยละ 2.8 รวมทั้งสร้างรายได้เฉลี่ยให้กับการคลังของประเทศ 25,976 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่กลุ่มสินค้าเครื่องดื่มแบบขงสด ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของการได้รับปริมาณน้ำตาลเกินระดับที่เหมาะสมของคนไทย ยังเป็นสินค้าที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้และยังไม่มีมาตรการการติดฉลากระบุข้อมูลทางโภชนาการได้ ส่งผลให้การควบคุมการผลิต และการจูงใจในการลดการบริโภคเครื่องดื่มแบบขงสดที่มีรสหวานของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด

ความเป็นไปได้ในการติดฉลาก เครื่องดื่มขงสด

ด้วยข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและการบริหารจัดการจึงทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายการติดฉลากอาหารและฉลากโภชนาการกับเครื่องดื่มแบบขงสดได้ อย่างไรก็ตาม การจำกัดการผลิตและการบริโภคเครื่องดื่มขงสดยังมีให้เห็นได้จากตัวอย่างในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่มีการใช้มาตรการฉลากอาหารกับเมนูสินค้าเครื่องดื่มแบบขงสด อีกทั้งยังมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนอย่างชัดเจน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



ที่มา: CNA/Chew Hui Min

ตัวอย่างจากต่างประเทศ

การใช้มาตรการฉลากอาหารในประเทศสิงคโปร์

“เพื่อให้ผู้บริโภคตระหนักรู้ถึงปริมาณน้ำตาลและไขมันในเครื่องดื่มแบบชงสด ลดผลกระทบของโฆษณาชวนเชื่อและจูงใจให้ผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนสูตรเครื่องดื่มให้ดีต่อสุขภาพยิ่งขึ้น”

มาตรการฉลากอาหารในเครื่องดื่มชงสด เป็นมาตรการที่ได้รับการขยายผลมาจากมาตรการ Nutri-Grade (การแสดงฉลากแบ่งเกรดคุณภาพระดับสารอาหารบนสินค้าอาหารสำเร็จรูป) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2566 เป็นต้นไป ครอบคลุมเครื่องดื่มที่ชงสดใหม่ เช่น กาแฟ ชา น้ำผลไม้ เป็นต้น และเครื่องปรุงหรือโรยบนเครื่องดื่ม (Topping) เช่น ไข่มุก บุก เจลลี่ ไอศกรีม ครีม เป็นต้น ที่จำหน่ายในร้านอาหาร ร้านกาแฟ บริการจัดเลี้ยง แพลตฟอร์มดิจิทัล รวมถึงสถานที่ที่ไม่ใช่ร้านค้า เช่น โรงแรม โรงเรียน สถานพยาบาล และสถานรับเลี้ยงเด็ก เป็นต้น โดยยกเว้นผู้ประกอบการที่มียอดขายรายปีน้อยกว่า 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ และมีสาขาน้อยกว่า 10 สาขา โดยมีการแบ่งคุณภาพเครื่องดื่มชงสดออกเป็น 4 สี 4 ระดับ แปรผันตามปริมาณน้ำตาลและไขมัน รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางการกำหนดเกณฑ์ Nutri-Grade ในเครื่องดื่มแบบชงสด			
ระดับ	สี	ปริมาณน้ำตาล (กรัม/ 100 มล.)	ปริมาณไขมันอิ่มตัว (กรัม/ 100 มล.)
A	เขียว	≤ 1	≤ 0.7
B	เขียวอ่อน	> 1 ถึง 5	> 0.7 ถึง 1.2
C	ส้ม	> 5 ถึง 10	> 1.2 ถึง 2.8
D	แดง	> 10	> 2.8

ที่มา: The Health Promotion Board (HPB), the Ministry of Health, Singapore

ในกรณีเครื่องดื่มแบบชงสดที่ได้รับสัญลักษณ์ Nutri-Grade อยู่ในระดับ A และระดับ B ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องแสดงตรา Nutri - Grade แต่สามารถแสดงตราสัญลักษณ์ Healthier Choice Symbol (HCS) บนผลิตภัณฑ์ได้ ในกรณีเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์แบบชงสดที่มี Nutri - Grade อยู่ในระดับ C และ D ผู้ประกอบการจำเป็นต้องแสดงตรา Nutri - Grade ของเครื่องดื่มชงสดนั้น ๆ ให้ชัดเจนทั้งการตลาดหรือการโฆษณาหน้าร้านหรือทางออนไลน์ ทั้งนี้ รวมถึงเครื่องปรุงที่แต่งหรือโรยบนเครื่องดื่มด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับเครื่องดื่มชงสดที่ได้รับ Nutri - Grade ในระดับ D จะไม่สามารถทำการโฆษณาสินค้าเครื่องดื่มดังกล่าวได้ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ 25,000 บาท) สำหรับการกระทำผิดครั้งแรก และไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ 50,000 บาท) สำหรับการกระทำผิดในครั้งที่สอง

Healthier Choice Symbol (HCS)



การใช้มาตรการฉลากแสดงระดับน้ำตาลของเครื่องดื่มชงสดในไต้หวัน

ปัจจุบันไต้หวันมีกฎหมายกำหนดให้ร้านเครื่องดื่มแบบชงสด (เช่น ร้านชาหมักไข่มุก ชาหมัก (Kombucha) และร้านสะดวกซื้อ/ฟาสต์ฟู้ดที่ขายเครื่องดื่ม) ต้องแสดงข้อมูลโภชนาการที่สำคัญของเครื่องดื่มในร้านอย่างชัดเจน มาตรการดังกล่าวเริ่มประกาศใช้ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2564 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอาหารและสุขอนามัย (Food Safety Act) กฎหมายดังกล่าวกำหนดว่าเครื่องดื่มที่ปรุง ณ ร้านค้าต้องติดฉลากระบุปริมาณน้ำตาล คาเฟอีน และพลังงานทั้งหมดต่อแก้ว รวมทั้ง น้ำตาลที่มีอยู่ในส่วนประกอบของเครื่องดื่ม เช่น ไข่มุก เป็นต้น ทั้งนี้ หากมีวัตถุดิบหรือเครื่องปรุงตามฤดูกาล ร้านค้าสามารถระบุค่าระดับน้ำตาลและแคลอรีของวัตถุดิบนั้น ๆ ในรูปแบบเพดานสูงสุดแทนได้ และสามารถแสดงปริมาณน้ำตาลในหน่วยจำนวนก้อน (ในอัตราส่วน 1 ก้อนต่อน้ำตาลทราย 5 กรัม) เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจง่าย

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังระบุให้เครื่องดื่มที่ปรุงในร้านค้าติดฉลากโดยวิธีใดวิธีหนึ่งได้ เช่น ป้ายแนะนำสินค้าเมนู ไปพลีว ฉลากติดบนบรรจุภัณฑ์ QR code หรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ เป็นต้น โดยมีข้อแม้ว่า ต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อผู้บริโภคอย่างชัดเจน ทำให้ร้านค้าปรับวิธีโฆษณาสินค้ามีการนำเสนอข้อมูลปริมาณน้ำตาลและแคลอรีของเครื่องดื่มแต่ละรายการไว้ในเมนูหรือบนเว็บไซต์ให้สอดคล้องกับระเบียบตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ดี ข้อมูลจากงานวิจัยหนึ่งได้ทำการสำรวจร้านชาหมักในไต้หวันตอนเหนือ จำนวน 60 แบรินด์ พบว่าแบรนด์ส่วนใหญ่มีการกำหนดตัวเล็กระดับความหวาน 3 - 7 ระดับ แต่มีเพียง 38 แบรินด์ที่แสดงข้อมูลปริมาณน้ำตาลของแต่ละระดับอย่างละเอียด ดังนั้นสำนักงานอาหารและยาไต้หวัน (FDA) จึงมีมาตรการรับมือโดยการตรวจสอบการติดฉลากของร้านค้าทั่วประเทศอย่างสม่ำเสมอ ล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2566 มีการตรวจพบว่าร้านค้าจำนวน 26 ร้านค้าติดฉลากแสดงข้อมูลไม่ถูกต้อง โดยมีการติดฉลากระบุปริมาณน้ำตาลต่ำกว่าความเป็นจริงอย่างมาก ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษไว้ว่า หากร้านค้าไม่ปฏิบัติตามประกาศมีโทษปรับตั้งแต่ 30,000 - 300,000 ดอลลาร์ไต้หวัน (ประมาณ 30,000 - 300,000 บาท) และหากแสดงฉลากไม่ตรงกับความเป็นจริง มีโทษปรับ 40,000 - 400,000 ดอลลาร์ไต้หวัน (ประมาณ 40,000 - 400,000 บาท)



ที่มา: Hi-Hsuan Liu

ความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มชงสด

ปัจจุบันยังไม่มีตัวอย่างต่างประเทศที่ชัดเจนในการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์แบบชงสด อีกทั้งการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมโดยเฉพาะสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไปยังมักจะถูกต่อต้านจากภาคประชาสังคม เพราะคือการทำให้สินค้าจำเป็นมีราคาสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนและต้นทุนการประกอบอุตสาหกรรมในวงกว้าง นอกจากนี้การกำหนดโครงสร้างอัตราภาษียังต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น ความเป็นธรรม การกระจายรายได้ ความคุ้มค่าในการบริหารจัดการ เป็นต้น ซึ่งอาจบิดเบือนหรือลดทอนเจตนาเดิมของการจัดเก็บภาษีเพื่อผลลัพธ์ด้านสุขภาพของประชาชนได้



ที่มา: Bobaholics

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการรวบรวมข้อเท็จจริงและตัวอย่างต่างประเทศข้างต้น สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการจำกัดการบริโภค เครื่องดื่มแบบชงสดที่มีรสหวาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การจัดเก็บภาษีสินค้าเครื่องดื่มแบบชงสดในประเทศไทยอาจ ยังไม่สามารถดำเนินการได้ในปัจจุบัน เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย ในการบังคับให้ผู้ประกอบการแสดงฉลากโภชนาการของสินค้าเครื่องดื่ม แบบชงสด ซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการตรวจวัดปริมาณระดับน้ำตาล และ เป็นวิธีการในการจัดเก็บภาษีของเครื่องดื่มสำเร็จรูปในปัจจุบัน ทั้งนี้ หาก ต้องมีการจัดเก็บภาษีในลักษณะดังกล่าว หน่วยงานจัดเก็บต้องมีการประเมิน ต้นทุนในการดำเนินการให้คุ้มค่ากับจำนวนภาษีที่จะสามารถจัดเก็บได้ด้วย

2. รัฐบาลอาจพิจารณาการใช้มาตรการฉลากโภชนาการกับเมนู เครื่องดื่มแบบชงสดรวมถึง Topping ต่าง ๆ โดยนำมาตรการฉลากแสดง ระดับสารอาหารบนเมนูเครื่องดื่มแบบชงสดของประเทศสิงคโปร์หรือ เมนูที่แสดงระดับปริมาณน้ำตาลในเครื่องดื่มของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นต้นแบบ ซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษกับผู้ฝ่าฝืนอย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้ เกิดการปรับตัวทางการตลาดในผู้ประกอบการได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ รัฐบาล อาจนำเกณฑ์ปริมาณน้ำตาลในเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์แบบสำเร็จรูปของภาษี สรรพสามิตสินค้าเครื่องดื่ม หรือเกณฑ์สารอาหารตามสัญลักษณ์ทางเลือก สุขภาพที่มีอยู่ของประเทศไทยมาประยุกต์ใช้เป็นเกณฑ์สำหรับการใช้ฉลาก เมนูเครื่องดื่มแบบชงสดตามร้านค้าต่าง ๆ ได้

3. รัฐบาลอาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการออกกฎหมายและ กำกับดูแลการใช้ฉลากโภชนาการกับเมนูเครื่องดื่มแบบชงสดรวมถึง Topping ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ในระยะแรกอาจมอบหมายให้ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มี ภารกิจเกี่ยวกับการปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและมีหน้าที่ ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร เป็นผู้พัฒนาระบบและกลไก ในการสำรวจ เก็บตัวอย่าง กำกับ และตรวจสอบคุณภาพของฉลากโภชนาการ ของเมนูเครื่องดื่มแบบชงสดและ Topping ต่าง ๆ เช่น ในช่วงแรกอาจ พิจารณำบังคับใช้เฉพาะร้านค้าที่มีหน้าร้านออนไลน์ และมียอดขายรวบรวม ทุกสาขาต่อปีมากกว่า 25 ล้านบาท จากนั้นจึงขยายการบังคับใช้กับกลุ่ม ที่มียอดขายรวมมากกว่า 25 ล้านบาทต่อปีแต่ไม่มีหน้าร้านออนไลน์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต เป็นต้น

4. กระทรวงสาธารณสุขอาจพิจารณาแก้ไขนิยามของคำว่า “ฉลาก” ในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 จากเดิมที่ได้กำหนดไว้แต่เฉพาะรูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใด ๆ ที่แสดงไว้ที่อาหาร ภาชนะ บรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร เปลี่ยนเป็นการครอบคลุม ถึงรูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใด ๆ ที่ปรากฏบนเมนูอาหารด้วย รวมถึงการแก้ไขกฎกระทรวงและประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับฉลากอาหาร ให้สอดคล้องกัน