

การแก้ไขกฎหมายสุรา : จากร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า สู่การปลดล็อกสุราชุมชน

“แน่นอนว่าการแก้ไขกฎหมายสุราที่ปลดล็อกให้ประชาชนสามารถกลั่นสุราได้เอง เพื่อใช้ในครัวเรือน และส่งเสริมให้กลุ่มผู้ประกอบการผลิตสุรขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถเข้าสู่ธุรกิจสุราได้ง่ายขึ้น จะส่งผลให้มีการผลิตและบริโภคสุรามากขึ้น จึงต้องมีมาตรการรองรับเพื่อลดผลกระทบจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในมิติทางสาธารณสุขและสังคมด้วย”

บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีกระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับสุรา เพื่ออนุญาตให้ผู้ผลิตสุรขนาดเล็กร หรือสุราชุมชน สามารถผลิตและจำหน่ายได้ง่ายขึ้น อีกนัยหนึ่ง มีการเรียกร้องให้ยกเลิกการผูกขาดอุตสาหกรรมสุราโดยผู้ผลิตรายใหญ่อย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี 2558-2560 มีการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชน¹ ให้ชะลอการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทำสุราชุมชน ตลอดจนขอแก้ไขกฎหมายให้สุรากลั่นชุมชนสามารถใช้กำลังเครื่องจักรได้เกิน 5 แรงม้า เนื่องจากเจ้าหน้าที่สรรพสามิตพื้นที่ และอุตสาหกรรมจังหวัด แจ้งว่าผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนจำนวนมากมีกำลังการผลิตเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด คือมีกำลังเครื่องจักรเกิน 5 แรงม้า และจะพิจารณาระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต ทำให้ผู้ผลิตหลายรายต้องหยุดการผลิตและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชุมชน

ต่อมาได้เกิดการขับเคลื่อนของกลุ่มภาคประชาสังคมที่มองว่าการผลิตสุราชุมชนมีข้อจำกัดมากเกินไป เมื่อเทียบกับการผลิตสุราของกลุ่มทุนขนาดใหญ่

โรงงานสุรากลั่นชุมชนในจังหวัดกระบี่



ที่มา : thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG220314192458784

ไม่กี่รายที่เข้ามาผูกขาดตลาดในประเทศ ในขณะที่สุราชุมชนจำนวนไม่น้อยที่เป็นภูมิปัญญาพื้นบ้านและเป็นวัฒนธรรมของชาวภาคเหนือ ภาคอีสาน กลับถูกจำกัดให้ผลิตได้โดยใช้เครื่องจักรไม่เกิน 5 แรงม้า เท่านั้น แม้แต่การรวมกลุ่มเพื่อผลิตคราฟต์เบียร์ (craft beer) ที่เป็นการผลิตเบียร์รายเล็กก็ไม่สามารถทำได้ เพราะต้องไปขอใบอนุญาตจากกรมสรรพสามิต แต่มีเงื่อนไขตามกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุราปี 2560² ว่า ต้องมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และหากเป็นการผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต ต้องมีปริมาณการผลิตไม่ต่ำกว่า 1 แกลลอนต่อปี แต่หากบรรจุขวดหรือกระป๋องเพื่อขายนอกสถานที่ (เหมือนเบียร์รายใหญ่) จะต้องผลิตในปริมาณไม่ต่ำกว่า 10 ล้านลิตรต่อปี หรือไม่ต่ำกว่า 33 ล้านขวดต่อปี

ในปี 2562 เกิดการรวมกลุ่มของกลุ่มประชาชนเบียร์ขึ้น นำโดยนายธนากร ท่วมเสงี่ยม³ เพื่อรวบรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมผลักดันการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เอื้อต่อผู้ผลิตรายใหญ่แต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตรายย่อย มีการเปิดสอนการทำคราฟต์เบียร์ จัดกิจกรรมตามร้านต่าง ๆ ริวิวร้านคราฟต์เบียร์ ริวิวเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไม่ว่าจะเป็นเบียร์ สุรา หรือไวน์ที่ผลิตกันตามหมู่บ้านเล็ก ๆ โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากพวกเขาไม่สามารถทำการตลาดได้อย่างชัดเจนภายใต้ พ.ร.บ. เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 มาตรา 32 การจัดกิจกรรมยังมีจุดประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งคือ การรวบรวมรายชื่อให้ได้เกินหนึ่งหมื่นคนเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายดังกล่าว

การเคลื่อนไหวข้างต้น ผนวกกับนโยบายของพรรคการเมืองบางพรรค โดยเฉพาะพรรคก้าวไกล ทำให้มีการผลักดันการแก้ไขกฎหมายสุรา ผ่านร่าง “พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า” และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการในเดือนมิถุนายน 2565 แต่ยังไม่ผ่านการพิจารณาในวาระต่อ ๆ มา นอกจากนี้ ในเดือนพฤศจิกายน 2565 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการ ร่างกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2565 ขึ้นเป็นการแก้ไข กฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 เพื่อปลดล็อกการผลิตสุราชุมชนและเบียร์ บทความนี้เป็นกรณีศึกษาถึงโครงสร้างตลาดสุราในไทย พัฒนาการของกฎหมายที่ผ่านมา วิเคราะห์เปรียบเทียบร่าง พ.ร.บ. สุรา และกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2565 และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

โครงสร้างตลาดสุราในประเทศไทย

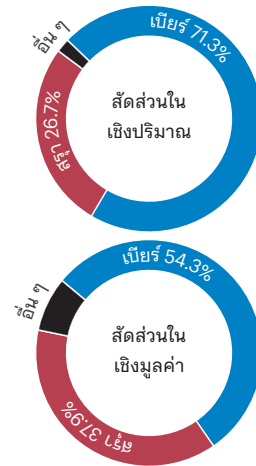
ข้อมูลรายงาน 'แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรมปี 2565-2567 : อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม' ของวิจัยกรุงศรี⁴ ให้ข้อมูลว่า ณ ปี 2563 ตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยมีการผลิตคิดเป็นร้อยละ 21 ของปริมาณการผลิตเครื่องดื่มทั้งหมดในประเทศไทย ส่วนในแง่มูลค่านั้น มีมูลค่ารวมประมาณ 473,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64 ของมูลค่าตลาดเครื่องดื่มทั้งหมด ผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีปริมาณการผลิต-การบริโภค และมูลค่าตลาดสูงสุดคือ เบียร์ มีสัดส่วนในเชิงปริมาณร้อยละ 71.3 และในเชิงมูลค่า ร้อยละ 54.3 ของตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งหมด ตามด้วยสุราที่มีสัดส่วนในเชิงปริมาณ ร้อยละ 26.7 และในเชิงมูลค่า ร้อยละ 37.9 ของตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งหมด อุตสาหกรรมเบียร์ในประเทศไทยเกือบทั้งหมดถูกครอบครองโดยผู้ผลิตรายใหญ่สองราย คือ บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด ผู้ผลิตเบียร์ยุคแรกเริ่มของไทย มีแบรนด์สำคัญคือ สิงห์ ลิโอ และ My Beer อีกรายคือ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ที่เข้ามาในภายหลัง แต่เติบโตและขยายธุรกิจอย่างรวดเร็ว มีแบรนด์สำคัญ คือ ช้าง อาชา และ Federbräu (เฟดเดอร์บรอย) ปัจจุบัน ทั้งสองบริษัทมีส่วนแบ่งตลาดรวมกันราวร้อยละ 95 ของปริมาณจำหน่ายเบียร์ในประเทศไทย โดยบุญรอดนำเป็นอันดับที่ 1

สำหรับส่วนแบ่งตลาดการจำหน่าย ซึ่งรวมถึงแบรนด์ที่นำเข้าจากต่างประเทศด้วย ข้อมูลจากการวิจัยตลาดโดย Euromonitor ระบุว่า ตลาดเบียร์ในไทยปี 2563 มีมูลค่าประมาณ 2.6 แสนล้านบาท ผู้นำตลาดคือ บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด ครอบครองส่วนแบ่งตลาด ร้อยละ 57.9 ตามมาด้วย บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ครอบครองส่วนแบ่งตลาด ร้อยละ 34.3 และบริษัท ไทย เอเชีย แปซิฟิค บริวเวอรี่ จำกัด ร้อยละ 4.7 หากแบ่งเป็นรายแบรนด์ ลิโอ มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุด ร้อยละ 44.8 รองลงมาคือ ช้าง ร้อยละ 31.2 สิงห์ ร้อยละ 11.2 ไฮเนเกน ร้อยละ 3.8 และอาชา ร้อยละ 2.4

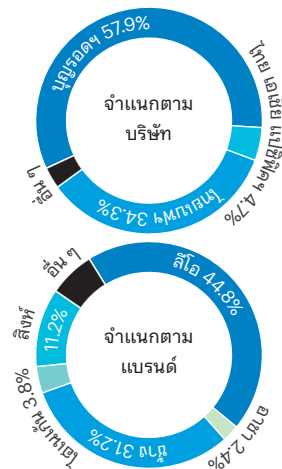
ส่วนอุตสาหกรรมสุรานั้นการแข่งขันน้อยกว่า เพราะข้อจำกัดของกฎหมายทำให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ธุรกิจยาก และถึงแม้เข้าได้ ก็แข่งขันไม่ได้ ตลาดจึงถูกผูกขาดโดยบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ซึ่งครองส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 80 และมีการขยายไลน์ผลิตภัณฑ์ครบวงจร โดยมีโรงงานสุราในเครือ 18 โรง และมีบริษัทในเครือนำเข้าสุราต่างประเทศมาจำหน่าย ทำให้ปัจจุบัน ไทยเบฟเวอเรจมีผลิตภัณฑ์สุราตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคทุกระดับกว่า 30 แบรนด์ สำหรับสุราสี มีแบรนด์แม่โขง หงส์ทอง มังกรทอง แสงโสม BLEND และ CROWN99 สำหรับสุราขาว มีแบรนด์รวงข้าว ไผ่ทอง นิยมไทย เสือขาว หมียว มังกรท่าจีน ไชยา เจ้าพระยา พญานาค พญาเสือ และบางยี่ขัน และสุราผสม มีแบรนด์เสือดำ และเชียงซุน

ทั้งนี้ ตลาดการจำหน่ายสุรา ปี 2563 มีมูลค่ารวม 1.8 แสนล้านบาท ผู้นำตลาดคือ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ที่ครองส่วนแบ่งอยู่ร้อยละ 59.5 ตามมาด้วย บริษัท ดิอาจีโอ โมเอทา เฮนเนสซี่ (ประเทศไทย) ครอบครองร้อยละ 8.0 บริษัท ริเจนท์ บรันดีไทย จำกัด ครอบครองร้อยละ 4.4 และบริษัทอื่นๆ ร้อยละ 28.1 หากแบ่งเป็นรายแบรนด์ พบว่า สุรากลั่นชุมชน 'รวงข้าว' มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุด ร้อยละ 30.9 ตามด้วยสุรากลั่นสี 'หงษ์ทอง' ร้อยละ 11.4 สุรากลั่นสี 'เบลนด์ 285' ร้อยละ 11.2 สุรากลั่นสี 'ริเจนท์' ร้อยละ 3.6 สุรากลั่นสี 'แสงโสม' ร้อยละ 3.0 และสุรากลั่นสี 'แม่โขง' ร้อยละ 2.5

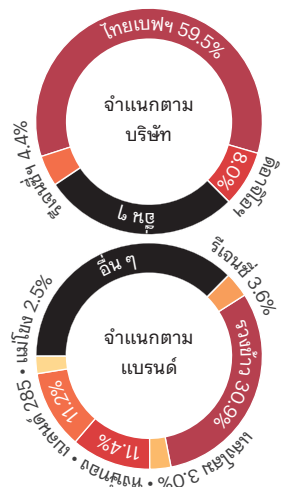
ส่วนแบ่งประเภทผลิตภัณฑ์เครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ที่ผลิต-บริโภค



ส่วนแบ่งตลาดเบียร์ปี 2563



ส่วนแบ่งตลาดสุราปี 2563

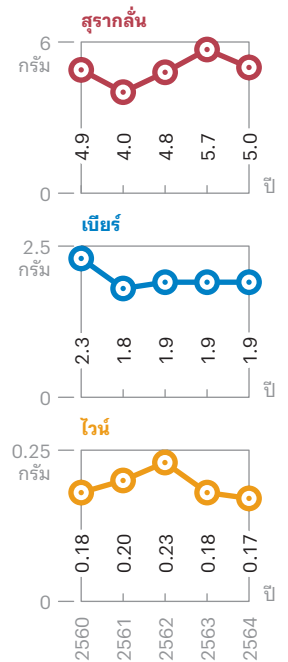


พฤติกรรมการใช้สารของไทย

ข้อมูลของ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง และกองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข รายงาน **สถิติการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ย้อนหลังของคนไทย**⁵ พบว่า คนไทยบริโภคสุรากลั่นเป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มากที่สุด โดยในปี 2560 มีการดื่มเฉลี่ย 4.9 กรัมต่อคนต่อปี และอยู่ในระดับทรงตัว คือ 4.0, 4.8, 5.7 และ 5.0 กรัมต่อหัวประชากรรายปีจนถึงปี 2564 ตามลำดับ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่คนไทยดื่มรองลงมา คือ เบียร์ โดยมีแนวโน้มลดลงและอยู่ในระดับคงที่ คือ 2.3, 1.8, 1.9, 1.9, และ 1.9 กรัมต่อหัวประชากรรายปี ตั้งแต่ปี 2560-2564 ส่วนการดื่มไวน์ของคนไทยนั้น อยู่ในระดับทรงตัว คือ 0.18, 0.20, 0.23, 0.18 และ 0.17 กรัมต่อหัวประชากรรายปี ตั้งแต่ปี 2560-2564

นอกจากนี้ ยังมีจุดที่น่าสนใจคือ นักดื่มหน้าใหม่ในปี 2564 เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวจากปี 2560 จากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 6 โดยปริมาณการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อหัวของไทยสูงเป็นอันดับต้น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน แต่อัตราการเติบโตเฉลี่ยไม่สูงนัก โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดการระบาดของโควิด-19 ทำให้ตลาดหดตัวในปี 2563 และชะลอตัวต่อเนื่องในปี 2564 ส่วนในปี 2565 มีแนวโน้มฟื้นตัวขึ้น

ข้อมูลจากศูนย์วิชาการความปลอดภัยทางถนนในช่วงเทศกาลปีใหม่ 2564 พบว่า แอลกอฮอล์เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตมากถึง 5,387 คน มากกว่าปี 2563 ถึงร้อยละ 17 และข้อมูลระหว่างปี 2550-2564 คนไทยมีพฤติกรรมดื่มประจำถึงร้อยละ 44 ในจำนวนนี้ กว่า 1 ใน 3 หรือร้อยละ 36 ดื่มหนัก และมีพฤติกรรมการดื่มแล้วขับสูงถึงร้อยละ 31 อันเป็นสาเหตุอันดับต้น ๆ ที่ทำให้คนไทยเสียชีวิต



พัฒนาการของกฎหมายสุราในไทย

การควบคุมสุราของไทยมีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ดังปรากฏใน กฎหมายตราสามดวง มีการออกกฎหมายเรื่องน้ำสุรา พ.ศ. 2329⁶ ห้ามราษฎรต้มกลั่นสุราโดยมิได้รับอนุญาต เพื่อการจัดเก็บรายได้ให้รัฐและการปราบปรามสุราเถื่อน โดยให้เอกชนประมูลสิทธิในการผูกขาดการผลิตจำหน่าย มีการสร้างโรงงานสุราบางยี่ขัน ซึ่งเป็นโรงต้มกลั่นสุราของรัฐบาลแห่งแรกขึ้น โดยให้เอกชนประมูลเข้ามาดำเนินการ และนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 เป็นต้นมาการเก็บอากรสุราได้กลายเป็นรายได้ที่สำคัญของประเทศ

กระทั่งในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 รัฐบาลได้เริ่มใช้นโยบายใหม่ คือยกเลิกการให้สิทธิผูกขาดแก่นายอากร ในปี 2452 โดยรัฐทำการจัดเก็บภาษีสุราเองเป็นรายมณฑล โดยให้สมุหเทศาภิบาล

เป็นผู้อำนวยความสะดวกเก็บภาษีและออกใบอนุญาตต้มกลั่นสุรา นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้บุคคลผู้มีอิทธิพลตามท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้รับอนุญาตต้มกลั่น เพื่อปราบสุราเถื่อน ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก

ในปี 2493 รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการผลิตสุราอย่างจริงจัง ผ่าน พ.ร.บ. สุรา พ.ศ. 2493⁷ โดยกำหนดเงื่อนไขการผลิตและจำหน่ายสุรา โดย พ.ร.บ. ดังกล่าวเป็นกฎหมายแม่ ที่ตามมาด้วยกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง มีการอนุญาตให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่เข้ามาผลิตสุราได้ ทั้งกลุ่มไทยเบฟ⁸ และโรงงานสุราอื่นนับร้อยบริษัท มีการกำหนดให้ต้องเสียภาษีโดยปิดอากรแสตมป์ที่ภาษนะ

จากนั้น มีกฎเกณฑ์ตามมาที่คุมเข้มมากขึ้น โดยเฉพาะในปี 2542 ได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงการคลัง กำหนดเงื่อนไขการผลิตสุรากลั่นขึ้น⁹ และถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขกีดกันผู้ผลิตรายใหม่ไม่ให้เข้าแข่งขันกับผู้ผลิตสุรารายเก่าอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ผลิตต้องมีขนาดกำลังการผลิตขั้นต่ำ 9 หมื่นลิตรต่อวัน

2329

2493

2542

2452

มีพื้นที่ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 350 ไร่ และต้องตั้งอยู่ห่างจากแม่น้ำลำคลองสาธารณะในระยะ 2 กิโลเมตร ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าว ถูกมองว่าเป็นการเอื้อนายทุนขนาดใหญ่อย่างชัดเจน

ต่อมาในปี 2560 มีการตรา พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ขึ้น¹⁰ เป็นกฎหมายที่ดูแลโดยกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เพื่อรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการผลิตสุรารวมถึง พ.ร.บ. สุรา เข้าเป็นฉบับเดียวกัน ในชื่อ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มีการกำหนดเรื่องการขออนุญาตผลิตหรือมีเครื่องกลั่น การขออนุญาตนำเข้า การขออนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และเรียกเก็บภาษี ส่วนการกำหนดเงื่อนไขการผลิตสุรา ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้กำหนดผ่านกฎกระทรวงการคลังแทน เพื่อให้การปรับแก้เงื่อนไขทำได้ง่ายขึ้น โดยกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ที่ออกมาตาม พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขการผลิตเบียร์และสุราที่ไม่เอื้อต่อผู้ผลิตระดับชุมชน จนเกิดกระแสความเคลื่อนไหวเพื่อแก้กฎหมายสุราในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

นายเท่าพิภพ ลิ้มจิตรกร ส.ส. พรรคก้าวไกล เป็นหนึ่งในบุคคลที่เข้าสู่วงการการเมืองเพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายสุรา เนื่องจากเคยถูกดำเนินคดีจากการทำควาท์เบียร์ผิดกฎหมาย เมื่อปี 2560¹¹ โดยพรรคก้าวไกลได้ผลักดันการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ขึ้น หรือที่เรียกในนามพรรคก้าวไกลว่า “ร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า” โดยให้เหตุผลว่า เพื่อลดข้อจำกัดในการผลิตสุรารวมชน เพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภค ลดการผูกขาดจากกลุ่มทุน ซึ่งพรรคก้าวไกลได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2565¹² และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการ 178 เสียงต่อ 137 เสียง ทำให้ผ่านวาระแรกไปสู่ขั้นกรรมาธิการได้ โดยมีกำหนดพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนท่าทีทางการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลต้องการดึงกระแสความนิยมจากกลุ่มผู้ผลิตสุรารวมชน ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาลงมติเพียง 1 วันที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565 ได้มีมติเห็นชอบร่างกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา ซึ่งเป็นการแก้ไขรายละเอียดข้อจำกัดการผลิตสุรารวมชน ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตตาม “ร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า”¹³ ถือ

เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อตัดหน้าร่างกฎหมายที่กำลังจะเข้าสู่การพิจารณาเห็นชอบในสภาฯ ด้วยเหตุนี้ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติคว่ำร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... หรือ พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า ในวาระ 2-3 ด้วยคะแนนเสียงไม่เห็นด้วย 196 เสียง ต่อ 194 เสียง งดออกเสียง 15 เสียง

กฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา 2565 มีสาระสำคัญ คือ

1 ยกเลิกการกำหนดจำนวนทุนจดทะเบียนสำหรับผู้ขออนุญาตผลิตสุราแซชชนิดเบียร์ ซึ่งกำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้กลุ่มผู้ประกอบการผลิตสุรขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าสู่ธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตสุราแซชชนิดเบียร์

2 ยกเลิกการกำหนดกำลังการผลิตขั้นต่ำของโรงงานอุตสาหกรรมสุราแซชชนิดเบียร์ระหว่าง 1 แสน ถึง 1 ล้านลิตรต่อปี

3 ให้ผู้ผลิตสุรารวมชนที่ได้รับใบอนุญาตผลิตสุรามาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี สามารถขออนุญาตเป็นโรงงานอุตสาหกรรมสุราที่มีกำลังการผลิตสูงกว่าห้าแรงแม่แต่ไม่เกินห้าสิบลแรงแม่ได้

4 ปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการในการขออนุญาตผลิตสุราให้สามารถยื่นคำขอผ่านช่องทางต่าง ๆ รวมทั้งขออนุญาตผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้

5 กำหนดบทเฉพาะกาลสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตตามกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ให้สามารถผลิตสุราต่อไปได้ตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตไว้

เมื่อเปรียบเทียบกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2565 กับเนื้อหาของร่าง พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต หรือร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า ที่พรรคก้าวไกลเสนอ พบว่า มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน เช่น การไม่กำหนดทุนจดทะเบียนขั้นต่ำของบริษัทที่ขอผลิตสุราและโรงเบียร์ การไม่กำหนดกำลังผลิตขั้นต่ำ

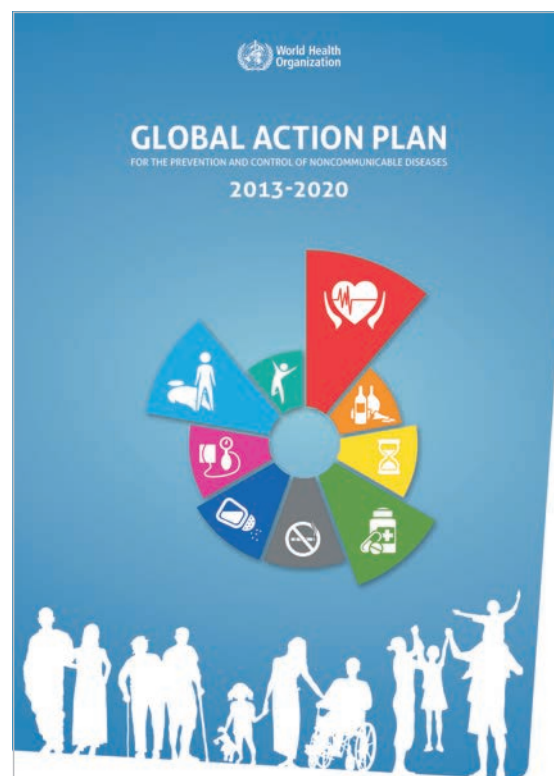
ทั้งการผลิตสุรา และโรงเบียร์ แต่ส่วนที่แตกต่างและเป็นเงื่อนไขสำคัญ คือ การกำหนดแรงม้า จำนวนคนงานในการผลิตสุรา ซึ่งฉบับสุราก้าวหน้า ไม่มีการกำหนดข้อจำกัดอัตราแรงม้าและจำนวนคนงานไว้ แต่กระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2565 ยังคงสุราชุมชนประเภท 5 แรงม้าไว้ แต่เพิ่มประเภทไม่เกิน 50 แรงม้า โดยมีข้อกำหนดเรื่องสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ส่วนโรงงานผลิตสุรายังต้องมีกำลังผลิตขั้นต่ำ 9 หมื่นลิตรต่อวัน ส่วนโรงงานผลิตวิสกี้บรันดี และยีน ยังต้องมีกำลังผลิต 3 หมื่นลิตรต่อวัน ซึ่งต่างจากฉบับสุราก้าวหน้า ที่ไม่จำกัดกำลังผลิตขั้นต่ำไว้ไม่ว่าจะเป็นสุราประเภทใดก็ตาม นอกจากนี้การขอผลิตสุราไว้ในครัวเรือน โดยที่ไม่ใช่เพื่อขาย รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขให้ทำได้ไม่เกิน 200 ลิตร/ปี ขณะที่ฉบับสุราก้าวหน้า ไม่ได้จำกัดปริมาณการผลิตไว้

ทั้งนี้ นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกล เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่เข้าใจจุดประสงค์ของ ร่าง พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ หรือร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้าอย่างแท้จริง¹⁴ ไม่ได้ทำเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตรายย่อยโดยลดเงื่อนไขลง แต่เพิ่มข้อจำกัดซึ่งเมื่อดูรายละเอียด มีการปลดล็อกกำลังการผลิตจริง แต่ก็มีมาตรการเรื่องระเบียบต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมา โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมโรงงาน เช่น กรณีโรงอุตสาหกรรมสุราเช่นชนิดเบียร์ประเภทผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต หรือที่เราเรียกกันว่าบรีฟพับ (brew-pub) กฎกระทรวงฉบับใหม่ กำหนดให้ต้องเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน คือจะต้องมีเครื่องจักรมากกว่า 50 แรงม้า หรือคนงานมากกว่า 50 คน ทั้งที่แต่เดิมบรีฟพับขนาดเล็กไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ใบ รง.๔) ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่บรีฟพับขนาดเล็กที่มีเครื่องจักรจำนวนไม่มาก ไม่สามารถขออนุญาตได้

ในทางตรงกันข้าม การแก้ไขกฎหมายสุรา ได้รับการคัดค้านจากภาคประชาสังคมด้วยเช่นกัน เช่น กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับหลักศาสนา ซึ่งมีความเห็นคัดค้านการปลดล็อกกัญชา และกัญชงไปก่อนหน้านี้ เช่น นายขตดะรี บินเซ็น นายกสมาคมสมาพันธ์โรงเรียนเอกชนภาคใต้ และ นายชูการ์โน มะทา ส.ส. ยะลา พรรคประชาชาติ¹⁵ แสดงความเห็นคัดค้านระหว่างการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้าในชั้นกรรมาธิการ ว่าการปลดล็อกสุราชุมชน และการปลดล็อกกัญชากัญชง มีผลกระทบต่อพี่น้องประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมสมาพันธ์โรงเรียนเอกชนภาคใต้ ซึ่งมีบุคลากรประมาณ 8 หมื่นคน มีนักเรียนทั้งหมดในภาคใต้ราว 5 แสนคน ซึ่งได้ร่วมกันรณรงค์คัดค้าน โดยนายชูการ์โน กล่าวว่า “ผมและ ส.ส. พรรคประชาชาติ ได้ทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรในการคัดค้านกฎหมายทั้ง 3 ฉบับแล้ว ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่สามารถที่จะต้านแรงสนับสนุนเสียงข้างมากได้ แต่ทางพรรคประชาชาติก็รู้สึกดีใจที่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพี่น้องคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในการคัดค้านกฎหมายที่กระทบกับหลักการศาสนาอิสลามอย่างเต็มที่แล้ว”¹⁶

ผลกระทบทางสุขภาพ

แน่นอนว่าการแก้ไขกฎหมายสุราที่ปลดล็อกให้ประชาชนสามารถกลั่นสุราได้เองเพื่อใช้ในครัวเรือน และส่งเสริมให้กลุ่มผู้ประกอบการผลิตสุรา ขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าสู่ธุรกิจสุราได้ง่ายขึ้น จะส่งผลให้มีการผลิตและบริโภคสุรามากขึ้น นายชูวิทย์ จันทร์สุรกุล ประธานงานเครือข่ายรณรงค์ป้องกันภัยแอลกอฮอล์กล่าวว่า เมื่อผลิตมาก ขายมาก ย่อมมีอัตราการดื่มมาก และผลกระทบย่อมมากตามไปด้วย “ในระดับโลกพบว่าทุกปีมีผู้เสียชีวิตจากแอลกอฮอล์มากกว่า 3 ล้านคน ขณะที่องค์การอนามัยโลกได้กำหนดเป้าหมายเรื่อง NCDs Global Action Plan 2025 ให้ทุกประเทศลดปัญหาการดื่มแอลกอฮอล์ ร้อยละ 10 โดยกำหนดตัวชี้วัดให้ลดความชุกของการดื่มต่อประชากร ลดสัดส่วนการเสียชีวิตจากแอลกอฮอล์ต่อประชากร เป็นต้น ส่วนประเทศไทยพบผู้ป่วยโรค NCDs จำนวนมาก และเป็นสาเหตุอันดับหนึ่งในการเสียชีวิตของคนไทย โดยพบว่าโรคมะเร็ง หลอดเลือดในสมอง หัวใจขาดเลือด เบาหวาน ทำให้มีผู้เสียชีวิตรวมกว่า 1 แสน 5 หมื่นราย ซึ่งโรคเหล่านี้มีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นปัจจัยร่วมที่สำคัญของการเสียชีวิต” นายชูวิทย์ กล่าว¹⁷



แผน Global NCD Action Plan 2013-2020 โดยองค์การอนามัยโลก

ที่มา : who.int/publications/item/9789241506236

สรุป

ด้านนายคาร์ณ ชูเดชา ผู้ประสานงานเครือข่ายเฝ้าระวังธุรกิจสุรากล่าวว่าการปลดล็อกสุรา ต้องมีมาตรการรองรับเพื่อลดผลกระทบจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในมิติทางสาธารณสุขและสังคมด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุล ไม่ใช่มองแต่ในทางเศรษฐกิจด้านเดียว “ผมเสนอว่าเมื่อแก้ไขหลักเกณฑ์การผลิตแล้ว ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของผู้ผลิต ผู้ขาย ผู้บริการ ต่อสังคมด้วย เช่น การเพิ่มราคาใบอนุญาตผู้ผลิตตามกำลังผลิต ตามหลักการผลิตมากจ่ายมาก ผลิตน้อยจ่ายน้อย หรือใบอนุญาตขายก็ควรมีการฝึกอบรมพนักงานขาย และควรมีการรับรองใบอนุญาตพนักงานขาย เพื่อให้พนักงานมีความรู้ความเข้าใจกฎหมาย และบริการต่อผู้บริโภคได้อย่างปลอดภัย ไม่ใช่คนเมาแค่ไหนก็ไม่สนใจ ไม่ประเมิน ยังขายให้อีกทั้งที่มีกฎหมายห้ามไว้อยู่แล้วแต่ไม่สนใจ สุดท้ายก็นำไปสู่ปัญหาเมาแล้วขับ เจ็บ ตาย พิการ หรือการขาดสติไปกระทำกรอื่น ๆ ที่ไม่เหมาะสมและผิดกฎหมายนำมาซึ่งความสูญเสียได้” นายคาร์ณฯ กล่าว¹⁸

นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับคุณภาพการผลิต ที่อาจส่งผลต่อสุขภาพได้ หากการผลิตสุราไว้บริโภคเองไม่ได้มาตรฐาน ข้อมูลจากกรมควบคุมโรคพบว่า¹⁹ ตั้งแต่ปี 2551–2562 พบผู้ป่วยจากการดื่มเหล้าที่กลั่นเอง หรือเหล้าเถื่อน ทั้งหมด 573 ราย และเป็นผู้ป่วยที่ได้รับพิษจากเมทานอลมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากสุราเถื่อนส่วนใหญ่เกิดจากการที่ผู้ผลิตต้มและกลั่นเองโดยไม่มีมาตรฐาน พบป่วยในยาดองเหล้า ซึ่งอาจนำสารแปลกปลอมมาผสมเพื่ออ้างสรรพคุณด้านชูกำลัง หรือเสริมสมรรถนะทางเพศ อาทิ พิษจากสัตว์มีพิษ เช่น แมงป่อง สารเคมีกำจัดวัชพืช สารเคมีกำจัดแมลง ผงซักฟอก หากมีการผสมแอลกอฮอล์ชนิดที่เป็นพิษ (ราคาต้นทุนต่ำ) คือ “เมทิลแอลกอฮอล์” หรือ “เมทานอล” ซึ่งอาจทำให้ตาบอดหรือเสียชีวิตได้ ทำให้เพิ่มความเสี่ยงต่อโรคและภาวะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดื่มแอลกอฮอล์ เช่น ภาวะสุราเป็นพิษ โรคตับ และโรคมะเร็ง โดยพบจังหวัดที่มีสัดส่วนการดื่มสุราที่ไม่เสียภาษี เช่น เหล้าเถื่อน เหล้าต้ม และเหล้าชุมชน ในอัตราสูงที่ภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดแพร่ (ร้อยละ 43.2)

ข้อมูลจากรายงานสถานการณ์การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รายจังหวัด ปี 2564²⁰ ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา (ศวส.) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2565 และร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า ที่เสนอโดยพรรคก้าวไกล มีวัตถุประสงค์เพื่อปลดล็อกสุราชุมชน เป็นการลดกระแสเรียกร้องให้คลายปมเรื่องการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสุราโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยเปิดพื้นที่ให้ผู้ผลิตสุรารายย่อยมากขึ้น และเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชุมชน นอกจากนี้ในมิติทางการเมือง การปลดล็อกสุราชุมชนยังถูกมองว่าเป็นการสร้างคะแนนนิยมในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคอีสาน แต่การแก้ไขกฎหมายสุราดังกล่าว โดยไม่ได้มีเงื่อนไขหรือมาตรการรองรับเพื่อลดผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชนจากการปลดล็อกดังกล่าว คล้ายกันกับการปลดล็อกกัญชาเสรี ที่ให้อนุญาตก่อนที่จะออก พ.ร.บ. กัญชา เพื่อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ และมาตรการควบคุมก่อน แต่เนื่องจากผลกระทบที่เกิดจากสุราทั้งปัญหาการเมาแล้วขับ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาทางสุขภาพ จึงจำเป็นต้องหยิบยกข้อกังวลเหล่านี้มาหารือและกำหนดแนวทางรับมือไว้ล่วงหน้า ตลอดจนปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ รวมทั้งนโยบายควบคุมการบริโภคแอลกอฮอล์ด้วย และที่สำคัญคือการสร้างองค์ความรู้ และรณรงค์ให้คนในพื้นที่และชุมชนต่าง ๆ ตระหนักถึงพิษภัยของแอลกอฮอล์ และลดการบริโภคแอลกอฮอล์ลง ป้องกันไม่ให้ผู้ผลิตสุราทั้งรายเล็ก รายใหญ่ชักนำให้ผู้บริโภคในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเยาวชน และนักเรียนนักศึกษาที่เป็นกลุ่มเปราะบางหันมาบริโภคแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้น

