

ภาษีสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ENVIRONMENT TAX: CASE STUDY OF TAXATION OF WATER POLLUTION FROM INDUSTRIAL PLANTS

สุนีรัตน์ ภูมวรรณ/SUNEERAT BHUMAWAN¹

บทคัดย่อ

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคต่างๆ รวมถึงประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการที่ใช้บังคับอยู่นั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐต้องเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาสภาพผลกระทบทั้งต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน โดยผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดปัญหามิได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบอันมิได้เป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายแต่อย่างใด

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามอันเป็นไปตามหลักกำกับและควบคุม โดยมีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอยู่ในระดับน้อยมาก จากการดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพประกอบกับเมื่อเกิดปัญหาขึ้น รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ผู้ที่ปล่อยมลพิษที่แท้จริงไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบแต่อย่างใด ทั้งนี้ในต่างประเทศทั้งในสหภาพยุโรปและอาเซียนได้มีการนำมาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้บริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศเยอรมันมีการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากมลพิษทางน้ำโดยเงินที่ได้นั้นจะนำไปใช้ลงทุนเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย ประเทศเวียดนามมีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยเงินที่ได้จะนำเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อไป ซึ่งส่งผลให้โรงงานปล่อยมลพิษลดลงและสภาพแวดล้อมดีขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงควรมีการนำภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทภาษีมลพิษทางน้ำโดยเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อช่วยในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่ง โดยออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ควบคู่กับมาตรการเดิมที่มีอยู่เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่จ่ายภาษีอันเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและเพื่อให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่การพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: ภาษีสิ่งแวดล้อม โรงงานอุตสาหกรรม

¹นักศึกษาลัทธิเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ABSTRACT

Nowadays, environmental problem has been playing significant role in relation to national level and global level. Concerning the problem in Thailand, air and water pollution launched from industrial plants have been recognized as a serious environmental problem. This reflects that the current measures cannot resolved such a problem; moreover, only governmental institution plays the role to be responsible for the cost of damage in the environmental harm and has the duty to remedy the impact on the environment and community. In contrast, the operators, who cause the serious action, neglect to pay attention to the problem solving. It is seen that this action is not consistent with the polluter paying principle.

The studying from the past has been shown that Thailand has two sets of law relating to managing of pollution from industrial plants. The first is The Environment Quality Promotion Act B.E. 2535, and the second is The Factories Act B.E. 2535. By virtue of the law, the provisions set out the measures for the operators to follow under the principle of command and control; however, just a few provisions refer to the responsibility of polluters. Thus, the law addressed above cannot effectively be solved regarding the current environmental problem. In addition, the problem arising is the government has to be responsible for the damage by using their own budget while the polluters have to be responsible for their action so that both of European Country and Asian Country have the tax and charge for manage their environment such as wastewater charge in German; the income used for wastewater treatment system, water pollution in Vietnam; the income expressed to environment fund and used for solve the environment problem onward. As a result, the plant better reduced emissions and improved environment.

Thus, it is suggested to impose an environmental tax in terms of water pollution tax from the industrial plants to manage an environment by implement the current law together with the new provision, the polluters should be responsible for the damage which they performed under the polluter pay principle in order to solve the problem more efficiently and achieve sustainable development onward.

Keywords: environment tax, industrial plant

บทนำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกในปัจจุบันนี้นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหามลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษจากกากของเสียและมลพิษจากของอันตรายปัญหาดังกล่าวล้วนแต่ทำให้สิ่งแวดล้อมยิ่งเสื่อมโทรมซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากหลายปัจจัย ทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากร กระบวนการพัฒนาประเทศ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา ที่สำคัญที่สุดคือการดำเนินธุรกิจโดยปราศจากความตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมและผู้คนนี้อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการดังกล่าว แต่มุ่งเน้นไปที่การลดต้นทุนและเพิ่มกำไรของผู้ประกอบการแต่เพียงอย่างเดียวผลกระทบนี้นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วยังลุกลามไปยังประเทศอื่นๆ ในสภาวะการณ์ของปัญหามลพิษข้ามพรมแดน และในที่สุดก็จะกระจายไปทั่วโลกด้วยเหตุนี้จึงได้มีการดำเนินการระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดกลไกความร่วมมือของประเทศต่างๆ ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและคุ้มครองทรัพยากรของโลก ภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพิ่มมากขึ้น หลักการดังกล่าวได้มีมาเป็นเวลานานแล้วแต่เป็นที่ประจักษ์เมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงขึ้น เช่น เหตุการณ์ The Torrey Canyon Oil Spill Incident ที่น้ำมันดิบกว่า 9,500 ตันรั่วไหลลงทะเลบริเวณนอกชายฝั่งของทะเลอังกฤษทำให้นกทะเลตายกว่า 10,000 ตัว (Florencio J. Yuzon, 1997; 61) เป็นต้น องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ได้ให้ความสนใจปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1972 ได้จัดให้มีการประชุมสหประชาชาติที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เรื่องสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (Human Environment) และนำมาสู่การประกาศ Stockholm Declaration ซึ่งเป็นที่มาแห่งหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ต่อมาได้มีการจัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือที่เรียกว่า Earth Summit ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 การประชุมครั้งนี้มีผู้นำจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกเข้าร่วมมากที่สุดเป็นประวัติการณ์กว่า 179 ประเทศ และได้ลงนามรับรองเอกสารสำคัญหลายฉบับ (กรองยุโรปเพื่อไทย, 2554) เช่น ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาซึ่งได้มีการกำหนดหลักการด้านสิ่งแวดล้อมหลายประการซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หลักระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) และหลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) หลักการดังกล่าวต้องนำมาบูรณาการกับสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ จากวาระการประชุมดังกล่าวทำให้ประเทศต่างๆ ให้ความสนใจนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศต่างๆ จะพยายามแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นแต่ปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและไร้ขีดจำกัดของมนุษย์ก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542: 6-7) เช่น กรณีของคาร์บอนเครดิตซึ่งเป็นผลมาจากพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ก็ยังมีช่องว่างเกิดขึ้น กล่าวคือ ประเทศมหาอำนาจสามารถซื้อเครดิตในการปล่อยก๊าซคาร์บอนจากประเทศ

กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาได้ทำให้การปล่อยก๊าซได้ปริมาณมากตราบเท่าที่ตนยังมีโควตา จึงไม่สามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง เพราะไม่ใช่มาตรการให้ลดการปล่อยมลพิษแต่เป็นเพียงการจำกัดเท่านั้น

เมื่อมาตรการในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ นักสิ่งแวดล้อมจึงได้มีการนำเสนอแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า เศรษฐศาสตร์เขียว (Green Economy) ซึ่งเป็นแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ หรือ เครื่องมือทางการตลาดควบคู่ไปกับหลักกำกับและควบคุมที่มีมาอย่างช้านานในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งทางอากาศ ทางน้ำ และภาคของเสียต่างๆ เช่น การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม อย่างภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) ภาษีมลพิษทางน้ำ (Waste Water Tax) การออกใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Tradable Permit) เป็นต้น หนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับความนิยมจากประเทศต่างๆ คือ การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้จากการที่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหภาพยุโรป (European Union: EU) ได้มีการออกเอกสารที่ชื่อว่า Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purpose สาระสำคัญคือการสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกนำเครื่องมือทางการตลาดมาใช้ ปัจจุบันประเทศสมาชิกได้มีการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้แล้วทุกประเทศแต่จะมีความแตกต่างกันไปในเรื่องของวิธีการและวัตถุประสงค์ เช่น ใช้ในการชดเชยต้นทุนจากการให้บริการบางอย่าง หรือเพื่อลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายบางประเภท ตัวอย่างของประเทศที่มีการเก็บภาษีมลพิษ คือ ประเทศเยอรมันมีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำ ประเทศเดนมาร์กมีการเก็บภาษีการปล่อย CO₂ และ SO₂ กรณีของประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศเวียดนามและฟิลิปปินส์ ได้มีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยเก็บจาก ค่า BOD (Biochemical Oxygen Demand, BOD), COD (Chemical Oxygen Demand) และ TSS (Total Suspended Solids) (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และกอบกุล วิทยะนาคร, 2552: 15) ก่อนที่แต่ละประเทศจะนำมาตรการด้านภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ได้มีการทบทวนและวิจัยถึงผลที่จะได้รับจากการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ในระยะแรกของแต่ละประเทศ จะได้รับการคัดค้านจากผู้ที่ต้องเสียภาษีดังกล่าวทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามเมื่อมีการบังคับใช้แล้วผลที่ได้คือประเทศนั้นมี GDP (Gross Domestic Product) มากขึ้นและการปล่อยมลพิษสิ่งแวดล้อมลดลง

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนามีการส่งเสริมให้มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม อันเป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออกสินค้าไปยังประเทศต่างๆ นับวันยังมีความเจริญก้าวหน้าเพราะสามารถสร้างรายได้และภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ ผลที่ตามมาคือปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ยังทวีความรุนแรงขึ้นทุกวัน ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้งกรณีของการปล่อยมลพิษจากโรงงานโดยตรงในรูปของ น้ำเสีย อากาศเสีย และเกิดจากผลผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น กากของเสีย ซากผลิตภัณฑ์ ประกอบกับเทคโนโลยีที่ใช้ในอุตสาหกรรมในประเทศไทยส่วนใหญ่มีใช้

เทคโนโลยีที่สะอาดเนื่องจากเครื่องจักรส่วนมากจะเป็นเครื่องจักรที่ผ่านการใช้มานาน น้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม จึงมีทั้งโลหะหนักและสารประกอบอันตรายที่ปนเปื้อนมากับน้ำเสียด้วย อีกทั้งระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งก็ไม่ได้มาตรฐานรวมถึงมีการลักลอบปล่อยน้ำเสียโดยจงใจของผู้ประกอบการ ส่งผลให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษในแหล่งน้ำต่างๆ รวมถึงชุมชนที่อยู่โดยรอบ เช่น กรณีโรงงานน้ำตาลนครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ที่ทางโรงงานได้ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำไหลสู่อ่างเก็บน้ำลำมูลบน ต้นกำเนิดแม่น้ำมูลของอำเภอครบุรี ทำให้น้ำมีสีขุ่นเหลืองมีกลิ่น ประชาชนไม่สามารถนำมาใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภคได้ นำมาอาบก็จะเกิดผื่นคันตามตัว (มติชน ออนไลน์: 2554) และกรณีการปนเปื้อนของสารตะกั่วในห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรีที่เกิดจากการพังทลายของคันทำนบป้องกันน้ำล้นแควและตะกอนขุ่นขึ้นจากโรงงาน เพราะไม่สามารถรองรับน้ำฝนทำให้น้ำไหลเข้าสู่ห้วยคลิตี้ตั้งแต่จุดกำเนิดจนไปถึงท้ายน้ำ (กรมควบคุมมลพิษ, 2554:1) เป็นต้น รัฐต้องเป็นผู้มีหน้าที่แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยที่ผู้ก่อให้เกิดปัญหาไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบแต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้จะมีกฎหมายหลักได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดมลพิษได้ แต่การดำเนินกระบวนการต่างๆ ต้องใช้ระยะเวลาที่นานไม่ทันต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายด้านอื่นๆ เช่น การขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานซึ่งกำลังของเจ้าหน้าที่กับจำนวนโรงงานที่ต้องตรวจสอบนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างทั่วถึง การกำหนดโทษที่ต่ำเกินไปหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไม่สร้างแรงจูงใจให้ปฏิบัติตาม การกำหนดค่ามาตรฐานต่างๆ ในการควบคุมการปล่อยมลพิษ แต่ไม่ได้มีการคำนึงถึงจำนวนโรงงานที่ตั้งอยู่ด้วย เพราะแม้ว่าแต่ละโรงงานจะปล่อยมลพิษตามมาตรฐานแต่เมื่อมีการปล่อยจากโรงงานจำนวนมากก็เป็นผลให้มลพิษต่างๆ อยู่ในระดับที่อันตรายเช่นกัน ซึ่งตามหลักทางเศรษฐศาสตร์นั้นการปล่อยมลพิษในปริมาณเท่าไรนั้นเปรียบเสมือนเป็นค่าเช่าที่รัฐบาลจะต้องเก็บจากผู้ปล่อยมลพิษ (ยุทธศักดิ์ คณาสวัสดิ์, 2553) แต่รัฐบาลไม่ได้มีการเก็บเงินดังกล่าวแต่อย่างใด

งานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม อันได้แก่ การเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมควบคู่กับการใช้มาตรการกำกับและควบคุม (command and control) ศึกษาเปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีมลพิษทางน้ำและค่าปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศต่างๆ ทั้งกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปและอาเซียน เป็นแนวทางในการที่จะออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมต่อไปในอนาคต อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรมและเหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับประเทศไทยซึ่งเป็นไปตามหลักของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) เสนอให้เก็บจากปริมาณมลพิษที่ปล่อย ซึ่งใช้อัตราคงที่และอัตราแปรผัน กรณีโรงงานอุตสาหกรรมประเภท 1

จะเก็บภาษีในอัตราคงที่และโรงงานประเภท 2 และ 3 จะเก็บในอัตราแปรผัน ใช้พารามิเตอร์ต่างๆ เป็นฐานภาษี โดยให้กรมสรรพสามิตและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดเก็บ เงินที่ได้จากภาษีดังกล่าวจะนำเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป วิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียอาจที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เช่น การเก็บภาษีจะทำให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อการใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย และเทคโนโลยีที่สะอาดมากกว่าเดิมเพราะเมื่อโรงงานอุตสาหกรรมมีระบบบำบัดน้ำเสียที่ดีและได้มาตรฐานแล้วก็จะทำให้เสียภาษีน้อยลง เป็นต้น วิเคราะห์การออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อบังคับใช้กับภาษีสองสิ่งแวดล้อมทุกประเภทต้องมีความชัดเจนมากเพียงพอที่จะนำไปบังคับใช้ ทั้งนี้ มาตรการต่างๆ จะช่วยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นรวมถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศต่างๆ ที่นำเข้าสินค้าจากประเทศไทยด้วย เพราะสินค้าผ่านกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม จะทำให้สินค้าของไทยนั้นไม่ถูกกีดกันการค้าโดยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีด้วย นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน กำลังจะก้าวสู่การรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2558 จึงจำเป็นต้องยกระดับการให้ความสำคัญคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับเดียวกับประเทศสมาชิก ที่ได้มีการนำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมของไทยในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี ที่ใช้ในการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมของไทย
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดเก็บภาษีมลพิษทางน้ำและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมของไทย
4. เพื่อศึกษาผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมของไทย

สมมติฐาน

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมีการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศมีเพียงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการกำกับและควบคุม (command and control) ซึ่งยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้งเมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นรัฐต้องใช้งบประมาณส่วนกลางมาใช้ในการเยียวยารักษาปัญหา โดยผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวไม่มีส่วนในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด ดังนั้น หากมีการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมแล้วนั้นก็ทำให้ผู้ที่ก่อมลพิษมีส่วนร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนได้ก่อขึ้นซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษ

เป็นผู้จ่าย (Polluter pay Principle) เพื่อจะช่วยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการลดการปล่อยมลพิษและช่วยให้สภาพแวดล้อมของประเทศโดยรวมดีขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอันเป็นผลให้นานาประเทศนำมาตรารทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้รวมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยโดยศึกษาเฉพาะกรณีของภาษีสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการกำกับและควบคุม (command and control) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รวมถึงมาตรการเกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียมของสหภาพยุโรปและอาเซียนในการจัดการกับปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการศึกษาโดยวิเคราะห์จากเอกสาร อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ บทความหนังสือ เอกสารประกอบการสัมมนาและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมช่องว่างของกฎหมาย ในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ผลการวิจัย

ผลการวิจัย มีดังนี้

1. เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีการส่งเสริมให้มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอันเป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออกสินค้าไปยังประเทศต่างๆ ผลที่ตามมาคือปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นทุกวัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้งกรณีของการปล่อยมลพิษจากโรงงานโดยตรงในรูปของน้ำเสีย อากาศเสีย และเกิดจากผลผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น กากของเสีย ซากผลิตภัณฑ์ เป็นต้น นอกจากนี้ น้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมจึงมีทั้งโลหะหนักและสารประกอบอันตรายที่ปนเปื้อนมากับน้ำเสียด้วย

2. กฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมอันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่สามารถเยียวยารักษาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงทีโดยรัฐต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการเยียวยาเบื้องต้นโดยผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษไม่มีส่วนรับผิดชอบแต่อย่างใด

3. กลุ่มประเทศทั้งในสหภาพยุโรปและอาเซียนได้มีการนำเอามาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการใช้มาตรการกำกับและควบคุม

โดยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว เช่น ประเทศเยอรมันมีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำ ประเทศเดนมาร์คมีการเก็บภาษีการปล่อย CO₂ และ SO₂ ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศเวียดนามและฟิลิปปินส์ ได้มีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม จาก ค่า BOD (Biochemical Oxygen Demand, BOD), COD (Chemical Oxygen Demand) และ TSS (Total Suspended Solids)

4. การที่กลุ่มประเทศต่างๆ ทั้งในสหภาพยุโรปและอาเซียนได้นำมาตรการทางด้านภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้จัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เดิมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมทำให้ผู้ประกอบการลดการปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำส่งผลให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพที่ดีมากยิ่งขึ้นและรัฐมีงบประมาณในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย

1. วิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมกรณีปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

การที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาจึงมีการสนับสนุนให้มีการลงทุนในประเทศเพิ่มมากขึ้นทำให้มีการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้นผลที่ตามมาคือความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละปีนับวันยิ่งมีความเสียหายมากขึ้นเมื่อคำนวณเป็นมูลค่านั้นก็พบว่ามูลค่าที่มหาศาลมากซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียรายจ่ายไปกับการเยียวยารักษาปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นประกอบกับการที่ผู้ประกอบการเลี้ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ยังคงมีการลักลอบปล่อยน้ำเสียซึ่งปนเปื้อนสารเคมีและโลหะหนักต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรอบอย่างมากมาย เช่น กรณีของน้ำปนเปื้อนสารตะกั่วจากการปล่อยมลพิษของเหมืองแร่ที่ห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี ที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการชดใช้ค่าเสียหายฐานละเมิดเป็นจำนวน 36,050,000 บาท ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีกว่า 10 ปีกว่า จะได้มาซึ่งค่าเสียหายดังกล่าว

2. วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งมีประเด็นต่างๆ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

รัฐต้องใช้งบประมาณส่วนกลางในการเยียวยาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยผู้ประกอบการไม่มีส่วนในการรับผิดชอบ โดยในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ว่าเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรืออันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะเป็นพิษให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใดกระทำการหรือร่วมกระทำการใดๆ เพื่อเป็นการควบคุม

ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายดังกล่าว ซึ่งผลคือรัฐต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นผ่านหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เช่น กรณีที่เรือบรรทุกน้ำมันตาลของบริษัทไทยมา린ซ์พพลายล์ม ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายมูลค่ากว่า 200 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อันได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมประมง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเจ้าของเรือดังกล่าวมิได้มีส่วนในการรับผิดชอบเช่นกัน

การดำเนินคดีทางแพ่งตามพระราชบัญญัติใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ไม่ทันต่อการเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น

การดำเนินคดีเพื่อที่จะได้มาซึ่งค่าทดแทนและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษนั้นจะต้องมีการดำเนินคดีทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 96 ได้กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบในค่าทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตามและมาตรา 97 กำหนดให้ผู้ที่ทำหรือละเว้นการกระทำซึ่งเป็นการทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่รัฐในความสูญหายหรือเสียหายนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่เป็นต้นเหตุซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งหมายถึงผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษในด้านต่างๆ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตนซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น ส่วนมากเป็นชาวบ้านผู้ที่ไม่มีความรู้ของตนมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวได้ และถึงแม้จะมีการใช้สิทธิเพื่อที่เรียกร้องค่าเสียหายกระบวนการดำเนินการพิจารณาในชั้นศาลต้องใช้ระยะเวลานานและไม่เป็นที่แน่นอนว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเป็นผู้ชนะคดี และได้มาซึ่งค่าทดแทนดังกล่าว ประกอบกับผู้เสียหายเป็นผู้ที่รับภาระการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งยากต่อการพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงไม่ได้รับการเยียวยาอย่างทันที่ทั้งต่อผู้เสียหายและต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่สามารถนำมาเยียวยารักษาความเสียหายในเบื้องต้นได้ เนื่องจากมิได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของกองทุน ผู้ได้รับความเสียหายจึงมีทางเลือกเดียวคือการฟ้องคดีเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าชดเชยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากกรณีของห้วยคลิตี้ ซึ่งได้มีการดำเนินคดีทางแพ่งต่อบริษัทเหมืองแร่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยใช้ระยะเวลาดำเนินคดีกว่า 10 ปี ถึงจะมาซึ่งค่าทดแทนและค่าเสียหายดังกล่าว

การนำหลักของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ยังมีน้อยเกินไป

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้เพียงประการเดียว คือ การกำหนดค่าบริการจากการบำบัดน้ำเสียรวม โดยในเขตควบคุมมลพิษหรือท้องที่ที่ได้จัดให้มีการก่อสร้างและดำเนินการการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการโดยเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเงินกองทุนซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีเพียงบางพื้นที่เท่านั้นที่มีการเก็บค่าบริการจากการบำบัดน้ำเสียรวมถึงกรณีที่โรงบำบัดรวมไม่ได้เปิดใช้ จากปัญหาดังกล่าว จึงควรที่จะนำมาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้ในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น เช่น การเก็บภาษีมลพิษ การออกใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ และพัฒนาให้ระบบที่ได้เคยใช้อยู่เดิมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับโรงงานในด้านต่างๆ เช่น ประเภทของโรงงานซึ่งแบ่งตามกำลังการผลิต หลักเกณฑ์ของการตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อมโรงงาน และสิ่งแวดล้อมของโรงงานซึ่งมิได้มุ่งเน้นถึงการแก้ปัญหาหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการประกอบการของโรงงานที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือแหล่งชุมชนโดยตรง บทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้โรงงานที่มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงโรงงานให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขและหากไม่ปฏิบัติตาม ก็สามารถสั่งหยุดประกอบกิจการและปิดโรงงานตามลำดับ ซึ่งมีผลเท่ากับการเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้หากมีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทนเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามจริงรวมเบี่ยปรับอีก 30 ต่อปี ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพียงมาตรการเดียวที่อยู่ในพระราชบัญญัตินี้ จึงควรมีการเพิ่มมาตรการอื่นๆ ที่เป็นไปตามหลักดังกล่าว เพื่อให้ผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบในสิ่งที่ตนก่อขึ้น เช่น นอกจากการที่โรงงานประเภทที่สามต้องขอใบอนุญาตแล้ว ควรมีการออกใบอนุญาตการปล่อยมลพิษตามมาตรฐานน้ำทิ้งที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้ประกอบการชำระค่ามลพิษที่ตนมีสิทธิในการปล่อยได้ หากมีการปล่อยเกินก็ให้มีการกำหนดอัตราโทษตามความเหมาะสม นอกจากนั้นแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดมาตรฐานต่างๆ อันได้แก่ มาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง มาตรการควบคุมความสกปรก การกำหนดให้โรงงานที่มีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรืออุปกรณ์พิเศษ การกำหนดมาตรฐานการควบคุมความสกปรก และการรายงานปริมาณการระบายสารพิษแล้วนั้น แต่เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับและควบคุมให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าวนี้มีจำนวนที่ไม่เพียงพอกับโรงงาน

การตรวจสอบก็มิได้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ผู้ประกอบการจะทำการปรับปรุงกระบวนการผลิตหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่จะเข้ามาตรวจเท่านั้น รวมถึงการกำหนดอัตราโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่ต่ำเกินไป เช่น หากไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ ต้องระวางโทษปรับ 200,000 บาท หรือผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานในการปรับปรุงโรงงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและให้ปรับอีกวันละ 5,000 บาท จนกว่าจะหยุดประกอบกิจการ เป็นต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า อัตราโทษดังกล่าวนี้ยังต่ำเกินไปที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจที่ผู้ประกอบการจะเกรงกลัวและปฏิบัติตาม

3. วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

ข้อดีของการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) ด้านเศรษฐกิจ

การเก็บภาษีจะช่วยให้ประเทศมีรายได้มากขึ้น ซึ่งนอกจากรัฐจะสามารถนำรายได้เพื่อพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังสามารถนำเงินในส่วนนี้พัฒนาประเทศด้านอื่นต่อไป ตามวัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีอากร คือ เพื่อรายได้ กล่าวคือ รัฐบาลต้องทำหน้าที่ในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ และภาษีอากรก็เป็นรายได้หลักของประเทศ ดังนั้น เมื่อมีการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจึงทำให้รายได้ของประเทศเพิ่มขึ้น

การใช้มาตรการภาษีมีต้นทุนในการบริหารจัดการน้อยกว่าการใช้มาตรการบังคับและควบคุม ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถลดงบประมาณได้ในระยะยาว

(2) ด้านสังคม

เพิ่มรายได้ของประเทศให้มากขึ้น รัฐบาลสามารถนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นมาจัดสรรเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านการคมนาคม ด้านสาธารณสุข อันเป็นผลให้คุณภาพของความเป็นอยู่ของคนในสังคมดีขึ้นตามลำดับ

(3) ด้านสิ่งแวดล้อม

การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตลดการปล่อยมลพิษน้อยลง เนื่องจากยิ่งปล่อยมลพิษน้อยเท่าไร ผู้ประกอบการจะเสียภาษีน้อยลงเท่านั้น รวมถึงการเปลี่ยนมาใช้กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ทำให้ผลที่ตามมาคือ คุณภาพของสิ่งแวดล้อมก็จะดีขึ้น แหล่งน้ำที่เคยมีมลพิษเจือปนเป็นจำนวนมากก็จะมีจำนวนมลพิษลดลง

(4) ด้านสาธารณสุข

การที่มลพิษจากแหล่งต่างๆ ลดลง ย่อมทำให้ผลกระทบต่อสุขภาพของผู้คนในชุมชนลดลงตามไปด้วย และจากที่ต้องเสียเงินในการรักษาพยาบาลก็เสียเงินจำนวนดังกล่าวลดลง

(5) ด้านการค้าระหว่างประเทศ

ประเทศที่มีการเก็บภาษีมลพิษหรือค่าปล่อยมลพิษ จะไม่สามารถอ้างข้อกีดกันทางการค้า (Non-Tariff) เพื่อที่จะไม่นำเข้าสินค้าจากไทยได้รวมถึงไม่สามารถบังคับให้ผู้ส่งออกสินค้าไทยเสียภาษีมลพิษให้แก่ประเทศของตน ซึ่งแทนที่เราจะได้เงินเข้าสู่ประเทศแต่กลับต้องเสียให้กับต่างประเทศรวมทั้งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตก้าวหน้าของเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ในการเลือกที่จะทำการค้าด้วย อย่างเช่น สหภาพยุโรปที่ให้ความสำคัญต่อมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอย่างมากและมักใช้ข้อกีดกันทางการค้า เป็นต้น

ข้อเสียของการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) ด้านเศรษฐกิจ

การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่เป็นการสะท้อนต้นทุนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแต่ผลที่ตามมา คือ ราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสร้างภาระให้แก่ผู้บริโภคซึ่งจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่แท้จริง

การที่ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อให้ได้เทคโนโลยีที่สะอาดนั้นต้องใช้ต้นทุนในการปรับปรุงอย่างมาก ซึ่งผลที่ตามมาคือราคาสินค้าก็จะเพิ่มขึ้นและผู้ที่เป็นผู้จ่ายจริงๆ ก็คือผู้บริโภคนั่นเอง

(2) ด้านสิ่งแวดล้อม

เมื่อได้นำมาตรการทางด้านภาษีเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างครบถ้วน ยังต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย

(3) ด้านการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อต้นทุนของผู้ประกอบการมากขึ้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้ประกอบการในประเทศไทยจะเป็นผู้ลงทุนจากต่างประเทศ อาจมีการตัดสินใจที่จะย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่เคร่งครัดด้านภาษีน้อยกว่า

4. วิเคราะห์วิธีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

จากการศึกษาถึงโครงสร้างการเก็บภาษีของประเทศในภูมิภาคยุโรปและอาเซียนแล้วนั้นพบว่าในแต่ละประเทศได้มีการเก็บค่าปล่อยมลพิษ ซึ่งมีทั้งที่อยู่ในรูปแบบของค่าธรรมเนียมและภาษี ซึ่งความแตกต่างจะอยู่ที่การจัดสรรรายได้ กล่าวคือ หากเก็บในรูปแบบของภาษีนั้นเงินได้จะถูกนำไปยังงบประมาณส่วนกลางมิใช่มีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว ส่วนค่าธรรมเนียม นั้น การจัดสรรเงินได้จะถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศในสหภาพยุโรปส่วนมากที่นำรายได้ที่จัดสรรนั้นเพื่อการพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย (ซึ่งยังมีการใช้คำว่า ภาษีและค่าธรรมเนียมปะปนกัน)

ทั้งนี้ที่ผ่านมา ได้มีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าปล่อยมลพิษออกมาสองฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษโรงงานและมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.... ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....ของสำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งจากการศึกษาร่างทั้งสองฉบับนั้น พบว่ามีรายละเอียดที่มีความใกล้เคียงกันซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

<p>ร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษโรงงานและมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ....ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำ จากค่าบีโอดี และปริมาณสารแขวนลอย พ.ศ.</p>
<p>1. รูปแบบของการจัดเก็บค่าปล่อยมลพิษ</p>	<p>ภาษีมลพิษ</p>
<p>2. ผู้มีหน้าที่ชำระค่าปล่อยมลพิษ/ภาษีมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม</p>	<p>โรงงานอุตสาหกรรม</p>
<p>3. ฐานการเก็บ/ อัตราการเก็บ ฐานการเก็บใช้ค่า BOD เท่านั้น - อัตราคงที่ สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีปริมาณบีโอดีในน้ำเสียก่อนการบำบัดน้อยกว่า 100 กิโลกรัมต่อวัน - อัตราแปรผันสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีปริมาณบีโอดีในน้ำเสียก่อนการบำบัดมากกว่าหรือเท่ากับ 100 กิโลกรัมต่อวัน</p>	<p>ฐานการเก็บใช้ค่า BOD และ TSS - อัตราคงที่ โดยโรงงานประเภท 1 ปริมาณน้ำทิ้ง 1-50 ม3/ วัน อัตราอยู่ที่ 1,000-3,000 บาท ต่อรายต่อปี และโรงงานประเภท 2 ปริมาณน้ำทิ้ง 50-500 ม3/ วัน อัตราอยู่ที่ 3,000-10,000 บาท ต่อรายต่อปี - อัตราแปรผัน โรงงานประเภท 3 ปริมาณน้ำทิ้ง เกินกว่า 500 ม3/วัน อัตราแปรผันตามมลพิษที่ปล่อย</p>
<p>4. หน่วยงานที่จัดเก็บกรมโรงงานอุตสาหกรรม</p>	<p>- สรรพสามิต - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
<p>5. การจัดสรรรายได้ กองทุนจัดการมลพิษโรงงานในกระทรวงอุตสาหกรรม</p>	<p>กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม</p>

อนึ่ง จากการศึกษาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งสองฉบับและการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากมลพิษของต่างประเทศแล้วนั้น เห็นว่า ในกรณีของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาและยังต้องอาศัยเงินได้จากภาษีอากรเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ จึงเห็นควรให้เก็บค่าปล่อยมลพิษในรูปแบบของภาษีเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่มอาเซียน อย่างประเทศเวียดนาม ซึ่งเงินได้จะถูกนำส่งเข้างบประมาณกลางและจัดสรรให้กองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่ประเทศไทยมีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ควรมีโครงสร้างดังนี้

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

จากการศึกษาผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายในแต่ละประเทศนั้น ได้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรม (industrial sector) ทุกประเภทเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่ได้มีการแบ่งประเภทโรงงานตามกำลังการผลิตเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ทุกโรงงานอุตสาหกรรมต้องเสียค่าปล่อยมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับประเทศไทยนั้นมีการแบ่งประเภทโรงงานอุตสาหกรรมตามกำลังการผลิตโดยคำนึงถึงความจำเป็น การควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหายและการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนั้น เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายโรงงาน จึงเห็นควรให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือโรงงานทั้งสามจำพวกที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษอันเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยไม่ว่าผู้ก่อมลพิษจะปล่อยมลพิษในระดับใดก็ตามต้องจ่ายค่าเสียหายทั้งหมดตั้งแต่เริ่มก่อมลภาวะ แม้ว่าระดับจะยังไม่เกินมาตรฐานที่กำหนด (มาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งตามกฎหมายโรงงาน) ก็ตาม แนวทางนี้จะผลักดันให้ผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีรั้งมลพิษมาใช้มากขึ้นด้วย

อัตราภาษี

อัตราภาษีซึ่งมูลเหตุในการเสียภาษีนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จากการที่ได้ศึกษาอัตราที่ใช้ในต่างประเทศนั้น แบ่งออกเป็น 2 อัตรา กล่าวคือ อัตราคงที่ และอัตราแปรผันซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับอัตราก้าวหน้าที่ผู้มีรายได้มากยิ่งต้องเสียภาษีมาก แต่ในกรณีของภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น ยิ่งผู้ประกอบการปล่อยมลพิษมากยิ่งต้องเสียภาษีมาก ดังนั้น ในการจัดเก็บสำหรับประเทศไทยนั้นควรเป็นอัตราแปรผันและคงที่เช่นเดียวกับต่างประเทศ กล่าวคือ จากการที่ได้มีการแบ่งประเภทโรงงานออกเป็นสามประเภทตามกำลังการผลิตนั้น เห็นว่า ควรให้โรงงานประเภทที่ 2, 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่เก็บในอัตราแปรผัน คือ เสียภาษีตามมลพิษที่ปล่อยแม้ว่าจะต่ำกว่ามาตรฐานก็ตาม และโรงงานประเภทที่ 1 ควรเก็บในอัตราคงที่โดยอัตราคงที่นั้นต้องครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดเก็บ การบริหารจัดการและการตรวจสอบ เพื่อให้ระบบยังคงอยู่ได้

อย่างไรก็ดี ในระยะแรกอาจเก็บโดยอัตราคงที่ทั้งสามประเภทโรงงานอุตสาหกรรมไปก่อน และเมื่อระบบการจัดเก็บเริ่มมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว จึงเก็บแบบแปรผันและคงที่ต่อไป

ฐานภาษี

ฐานภาษีที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีนี้นั้นจะพิจารณาจากสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถของผู้เสียภาษี ซึ่งจากตารางที่ได้อ้างอิงมาแล้วจะเห็นว่า มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น จะพิจารณาจากวัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิตเป็นสำคัญและจากการศึกษากฎหมายของประเทศต่างๆ ดัชนีหลักที่นำมาใช้ในการวัด ได้แก่ BOD (Biochemical Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygen Demand), TSS (Total Suspended Solids) รวมถึงโลหะหนัก อันได้แก่ สารหนู แคดเมียม และตะกั่ว เนื่องจากดัชนีที่ใช้วัดดังกล่าว เป็นดัชนีพื้นฐานที่สามารถตรวจสอบได้โดยง่ายและมีขั้นตอนที่ไม่สลับซับซ้อนรวมถึงต้นทุนในการดำเนินการก็ไม่จำเป็นต้องใช้ต้นทุนที่สูงมากนัก ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการจัดเก็บภาษี ควรใช้ฐานภาษีเช่นเดียวกับกับประเทศเวียดนามกล่าวคือ BOD (Biochemical Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygen Demand), TSS (Total Suspended Solids) รวมถึงโลหะหนัก อันได้แก่ สารหนู แคดเมียม และตะกั่ว ทั้งนี้ในระยะเริ่มแรกนั้น อาจมีการจัดเก็บจากดัชนีบางตัวก่อน เช่น BOD (Biochemical Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygen Demand), TSS (Total Suspended Solids) โดยยังไม่จำเป็นต้องมีการจัดเก็บจากโลหะหนักเนื่องจากการวัดและการตรวจสอบจะมีความยาก สลับซับซ้อนและใช้ต้นทุนมากขึ้น

วิธีการจัดเก็บ

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรใช้วิธีการประเมินโดยเจ้าพนักงาน (authoritative assessment) โดย ผู้ประกอบการมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อแสดงรายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการคำนวณภาษีต่อเจ้าพนักงานแต่ยังไม่ต้องชำระภาษี ณ เวลานั้น เมื่อเจ้าพนักงานตรวจสอบรายละเอียดเสร็จจะทำการประเมินภาษีและแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบเพื่อมาชำระภาษีภายในวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ หากว่าผู้ประกอบการประเมินตนเองไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ เจ้าพนักงานก็มีอำนาจประเมินให้ผู้ประกอบการนั้นต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มและหรือเบี้ยปรับเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากภาษีที่ต้องเสีย

ทั้งนี้ การที่ภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทภาษีมลพิษนั้นยังเป็นภาษีใหม่ ฐานข้อมูลของแต่ละโรงงานที่หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบมีอยู่นั้นอาจยังไม่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน จึงเห็นว่า ควรให้โรงงานประเภทต่างๆ ต้องจดทะเบียนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ โรงงานประเภทที่ 2, 3 นั้น ให้จดทะเบียนต่อสำนักงานสรรพสามิตในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม และโรงงานประเภทที่ 1 นั้น ให้จดทะเบียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ระยะเวลาของการประเมินควรแบ่งออกเป็น 2 ครั้งต่อปี

หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บ

เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า การจัดเก็บค่าปล່อยมลพิษ ควรอยู่ในรูปแบบของภาษี ดังนั้น หน่วยงานที่จัดเก็บจึงควรเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เห็นว่า กรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่จะจัดเก็บรายได้ในส่วนกลางและเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บของต่างประเทศนั้นจะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง โดยจะมีการจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นในภายหลัง มิได้ให้ท้องถิ่นมีการจัดเก็บกันเอง ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศไทยจึงควรให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดเก็บด้วย

อนึ่ง กรมสรรพสามิตโดยหลักแล้วมีหน้าที่เก็บภาษีจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่างจากผู้ผลิตสินค้าหลายประเภท เรียกว่า ภาษีสรรพสามิต เพื่อเป็นรายได้ให้รัฐในการนำไปบริหารประเทศและบำรุงท้องถิ่นต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดีและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือยหรือสินค้าที่ได้รับผลประโยชน์พิเศษจากรัฐหรือสินค้าที่ก่อให้เกิดภาวะต่อรัฐบาลในการที่จะต้องสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้บริการผู้บริโภครวมถึงสินค้าที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมด้วย จึงเหมาะสมเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษีสั่งแวดล้อมโดยมีหน้าที่เก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ 2, 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่

ในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีสั่งแวดล้อมที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน รวมถึงค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงเห็นควรให้เพิ่มหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีสั่งแวดล้อม ประเภทภาษีมลพิษทางน้ำด้วย โดยมีหน้าที่เก็บจากโรงงานประเภท 1 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดเล็ก ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นหน่วยงานใหม่และยังไม่มีความพร้อมในส่วนของอัตรากำลังและความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และบังคับใช้กฎหมาย การเก็บภาษีโรงงานประเภท 1 ซึ่งส่วนมากจะตั้งอยู่ในชุมชนต่างๆ และเป็นการเก็บในอัตราที่คงที่ไม่ต้องมีการตรวจสอบที่ยุ่ยากเหมือนกับโรงงานประเภท 1, 2 จึงเห็นควรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บนั้นมีความเหมาะสมแล้ว ทั้งยังเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย

การจัดสรรรายได้

จากการศึกษาการจัดสรรรายได้ของต่างประเทศพบว่า หากมีการจัดเก็บในรูปแบบภาษีเงินได้ จะนำส่งสู่งบประมาณส่วนกลางและจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่างๆ ต่อไป แต่หากเป็นกรณีการเก็บในรูปแบบของค่าธรรมเนียมแล้ว เงินได้จะถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น นำเงินไปสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียอย่างกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เป็นต้น ส่วนกลุ่มประเทศอาเซียน อย่างเวียดนาม ได้มีการจัดเก็บในรูปแบบภาษีเงินได้ที่ได้ถูกนำเข้ามางบประมาณแผ่นดินและจัดสรรให้ส่วนต่างๆ ต่อไป

สำหรับประเทศไทยนั้น เห็นว่า เมื่อมีการจัดเก็บในรูปแบบภาษีจึงควรนำการจัดสรรรายได้ของประเทศเวียดนามเป็นแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

การจัดสรรรายได้จากการเก็บภาษีแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) จัดสรรให้องค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บ กล่าวคือ กรมสรรพสามิตและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะนำไปใช้สำหรับการบริหารจัดการ

(2) ในส่วนกลางจัดสรรเข้างบประมาณแผ่นดินและจัดสรรให้กองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกองทุนระดับชาติโดยไม่ต้องมีการตั้งกองทุนขึ้นใหม่แต่เพิ่มเงินได้จากภาษีมลพิษทางน้ำเป็นอีกแหล่งที่มาของกองทุนตามพระราชบัญญัติรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมต่อไปและไม่ต้องมีปัญหาในเรื่องของความซ้ำซ้อนของกองทุน

ในส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าควรให้รายได้ที่จัดเก็บมานั้นให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด โดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ทั้งนี้ อาจมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้เงินที่ได้นั้นสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้โดยตรงและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

5. วิเคราะห์การออกกฎหมายในการเก็บภาษีมลพิษและค่าธรรมเนียมทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

ที่ผ่านมาประเทศไทยพยายามที่จะผลักดันให้มีการออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ โดยมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กระทรวงการคลัง ได้มีการศึกษาแนวทางการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในระยะต่างๆ จนเกิดร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....ซึ่งเดิมชื่อร่างพระราชบัญญัติการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรมนั้นได้ศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้หลักการเศรษฐศาสตร์จัดการมลพิษโรงงานและได้มีการร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษโรงงานและมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ....แต่มิได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาในชั้นนิติบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....และร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตรา การจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำจากค่าบำบัดและปริมาณสารแขวนลอย พ.ศ.....ซึ่งได้ออกตามความของร่างพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวนั้น ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ได้ถูกตีกลับเพื่อพิจารณาอีกครั้งจากสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา ในหลายประเด็น

ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า หากมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่โดยให้ภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วย เนื่องจากมาตรการการคลังแต่ละประเภทมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน และหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงาน เช่น สรรพสามิตมีอำนาจหน้าที่เก็บภาษีมลพิษทางน้ำ หรือ กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร กรมศุลกากร มีอำนาจจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ซึ่งทำให้ขาดเอกภาพและการบูรณาการในการทำงานร่วมกันและเป็นการไม่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการอีกด้วย จึงเห็นว่า หากจะมีการบัญญัติกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ ควรเป็นพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะโดยกำหนดประเภทภาษีมลพิษทางน้ำ เป็นหนึ่งในประเภทของภาษีสิ่งแวดล้อม รวมถึง การกำหนดโครงสร้างทางภาษี เช่น ผู้มีหน้าที่เสียภาษี อัตราภาษี ฐานภาษี การจัดสรรเงินได้ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควรมีความชัดเจนและเป็นธรรม เนื่องจากกฎหมายภาษีเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน หากต้องมีการบังคับใช้ จึงต้องคำนึงถึงหลักภาษีอากรที่ดี กล่าวคือ มีความเป็นธรรม มีความแน่นอนชัดเจน มีความสะดวกและประหยัด

นอกจากนั้น การกำหนดให้สรรพสามิตและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ควรออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทต่างๆ เช่น ภาษีมลพิษทางน้ำ ภาษีมลพิษทางอากาศ มิใช่กำหนดให้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการการคลังดังเช่นที่มีร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีนั่นถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายดังกล่าวจึงต้องมีความชัดเจนประกอบกับต้องมีความเป็นธรรมมากเพียงพอ

2. การกำหนดฐานภาษีโดยใช้พารามิเตอร์หรือดัชนีวิเคราะห์ค่าต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้แต่แรกนั้น อาจไม่ครอบคลุมมลพิษทั้งหมด หากต่อไประบบการจัดเก็บภาษีเป็นระบบมากขึ้นแล้ว ควรพัฒนาเป็นการเก็บภาษีทุกประเภทที่ปล่อยโดยมีการแปรค่าในการจัดเก็บเช่นเดียวกับประเทศจีน

3. อัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บนั้นไม่ควรมากเกินไปในช่วงแรกเพราะผู้คนจะตระหนัก ต้องรอให้มีประสบการณ์ก่อนแล้วค่อยประเมินพัฒนา ปรับปรุง กล่าวคือ ในช่วงแรกที่กำหนดให้มีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นอาจเก็บในอัตราที่คงที่ทั้งหมดก่อนแล้วเมื่อระบบของการจัดเก็บเริ่มเข้าที่และมีความพร้อมมากเพียงพอ จึงให้โรงงานประเภท 2, 3 เก็บในอัตราแปรผันต่อไป นอกจากนั้น การกำหนดอัตราภาษีในแต่ละประเภทอุตสาหกรรมนั้น ต้องคำนึงต้นทุนด้วย เพราะแต่ละอุตสาหกรรมมีต้นทุนในการควบคุมมลพิษแตกต่างกันจึงควรกำหนดให้เป็นธรรมตามหลักภาษีอากรที่ดี

4. นอกจากการเข้ามาตรกรภาษีและค่าธรรมเนียมแล้ว การให้การสนับสนุนทางการเงิน อาจเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่น่านำมาใช้ เช่น รัฐบาลควรลดภาษีในส่วนของภาษีนิติบุคคล หรืออาจออกเป็นนโยบายภาษีให้สามารถนำต้นทุนต่างๆ ที่ได้ใช้ในการปรับปรุงกระบวนการผลิตและระบบบำบัดน้ำเสียต่างๆ มาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ เป็นต้น

5. ให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยารักษาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยนำเงินได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งที่มาของเงินทุน ซึ่งกองทุนดังกล่าวจะใช้ในการช่วยเหลือโดยที่ยังไม่ต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล

สรุป

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยซึ่งต้องอาศัยรายได้จากการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ก่อให้เกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการจัดการกับปัญหาความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและรัฐเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยใช้งบประมาณของแผ่นดินซึ่งส่วนมากมาจากรายได้ของประชาชนในสังคมในการแก้ปัญหา อันจะเห็นได้ว่าไม่มีความเป็นธรรมและมีได้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยเฉพาะและกำหนดให้ภาษีมลพิษทางน้ำเป็นประเภทหนึ่งของภาษีดังกล่าว โดยมีโครงสร้างของการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

1. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ โรงงานอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน พ.ศ. 2535
2. ฐานภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บ คือ BOD (Biochemical Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygen Demand) และ TSS (Total Suspended Solids) โดะหนักประเภทต่างๆ
3. อัตราภาษีที่จัดเก็บ คือ อัตราคงที่ ใช้กับโรงงานประเภทที่ 1 และอัตราแปรผันใช้กับโรงงานประเภทที่ 2,3

4. หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บ คือ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บโดยให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากโรงงานประเภท 2, 3 ส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เป็นผู้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากโรงงานประเภทที่ 1

5. การจัดสรรเงินได้ คือ กรมสรรพสามิตจะนำเข้างบประมาณแผ่นดินและกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อนำไปใช้พัฒนางานด้านต่างๆ ของท้องถิ่นต่อไป ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยทั้งนี้ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยอาจมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2554). **หลักสูตรฝึกอบรมด้านการจัดการน้ำเสียอุตสาหกรรม** (หน้า 1) ขอนแก่น: โรงพิมพ์รัตน.
- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานเหมืองแร่. (2546). **การจัดทำแผนแม่บททางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และการฟื้นฟูที่ท่าเหมืองเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณีในเขตเศรษฐกิจแร่ตะกั่ว จังหวัดกาญจนบุรี กระทรวงอุตสาหกรรม.**
- กรองยุโรปเพื่อไทย. (2554). อี्यूจะเสนอโรดแมพสู่เศรษฐกิจสีเขียวในการประชุม Rio+20Earth Summit <<http://news.thaieurope.net/content/view/3807/247/>> (19 ตุลาคม)
คดีหมายเลขแดงที่ 2604/2554
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- มติชน ออนไลน์. (2554). ชาวโคราชบุกศาลากลางร้องโรงงานน้ำตาลปล่อยน้ำเสีย เขม่าควัน <http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1297852193&grpId=03&catid=03> (19 ตุลาคม)
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาดและกอบกุล ราชะนาคร. (2552). **เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ยุทธศักดิ์ คณาสวัสดิ์. (2553). ปีไอโอแนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม <<http://article.wn.com/view/WNATea347346021c439296414534a0d58c54/>> (10 ตุลาคม).

สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. (2542). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:
นิติธรรม

Florencio J. Yuzon (1997). Full Speed Ahead: International Law concerning Marine Pollution
and United States Navy-Steamers towards State Responsibility and Compliance.
Nation Unites-United Nation.Report of international arbitral award. (2011) Trail smelter case
<http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf> (10 December).