

แนวทางการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และข้อวิจารณ์ร่าง พรบ. โรงงาน

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

คำนำ

การส่งเสริมคุณภาพและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลไทยที่ผ่านมา อาศัยวิธีการกำกับและควบคุม (command and control) เป็นกรอบของการทำงาน มาตรการที่ใช้จำแนกออกเป็นสามประเภท คือ 1. การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (environmental standards) โดยประกาศเป็นกฎหมายหรือระเบียบให้มีผลบังคับใช้กับบ้านเรือน โรงงาน ร้านค้า สถานประกอบการ การประกาศเขตพื้นที่ควบคุมเฉพาะแห่ง (เช่น เขตควบคุมมลพิษ) 2. สำหรับโครงการพัฒนาใหม่ รัฐบาลกำหนดให้ทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment, EIA) ก่อนจะอนุมัติให้ลงมือก่อสร้าง 3. การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม นโยบายเช่นนี้นับว่าถูกต้องและได้ผลน่าพอใจ-แต่เมื่อเวลาผ่านไปมาตรการและนโยบายอย่างเดิม ๆ อาจจะได้ผล จำเป็นจะต้องปรับให้เข้ากับสถานการณ์ ข้อจำกัดของการกำกับและควบคุมมีหลายประการ ที่สำคัญคือการบังคับใช้ตามกฎหมาย (law enforcement) ไม่ทั่วถึง บทความนี้เสนอความเห็นที่สังคมไทยจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางและมาตรการใหม่เพื่อนำมาเสริมกับมาตรการที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น การใช้ **เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์** (economic instruments) เพื่อช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีข้อดีหลายประการ ที่

สำคัญที่สุดคือการส่งสัญญาณที่ถูกต้องให้ผู้บริโภค ผู้ผลิตตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม โดยผ่าน “ราคา” ซึ่งจะสร้างแรงจูงใจให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภค/การใช้ทรัพยากร ซึ่งถือเป็นการแก้ที่ต้นตอ

เอกสารประกอบการบรรยายนี้ มีจุดมุ่งหมายสองประการ **ประการแรกเพื่ออธิบายความหมายของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม** ประเมินความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในสังคมไทย ที่จะเน้นเป็นพิเศษคือภาษีสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยไม่มีคำว่า “ภาษีมลพิษ” หรือ “ภาษีสิ่งแวดล้อม” สังคมไทยขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่าเป็นหน้าที่ของนักเศรษฐศาสตร์ไทยที่จะต้องประกาศแนวความคิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจ คนจำนวนมากมักจะคิดว่า หากมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดและการบังคับใช้ที่ได้ผล ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็จะดีไปเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อน ประการที่สอง **เพื่อชี้แนวทางของการประยุกต์ภาษีสิ่งแวดล้อม** ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ได้ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งมีข้อเสนอให้ใช้มาตรการอื่นประกอบ อันได้แก่ performance bond และ deposit-refund scheme (ทั้งสองประการมิใช่ภาษี แต่ในบางกรณีจะมีผลเหมือนกับภาษี อีกนัยหนึ่ง contingent tax)

ภาษีสิ่งแวดล้อม และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

คำว่า **ภาษีสิ่งแวดล้อม** เป็นคำใหม่ ต่างกับ ภาษีประเภทอื่น ๆ ที่คนไทยเรารู้กันเคยมาเป็นเวลานาน เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ แม้ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์เองก็อาจเข้าใจเกี่ยวกับภาษีสิ่งแวดล้อมที่ไม่ตรงกัน จึงจำเป็นต้องสื่อความหมายให้เข้าใจตรงกัน ขอเริ่มจากความหมายกว้างๆ เสียก่อน ตามความเห็นของผู้เขียน **ภาษีสิ่งแวดล้อม** หมายถึงมาตรการด้านภาษีหรือเก็บค่าธรรมเนียมที่มีผลทำให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่า-ราคา - และ ต้นทุน ของ สิ่ง แวด ล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีคุณค่าสูงต่อสังคม-แต่ที่ว่า “ราคา” อาจจะทำมาก หรือ “ไม่มีราคา” เพราะไม่มีตลาดซื้อขาย หรือไม่ชัดเจนว่าใครเป็นเจ้าของ สิทธิการใช้ของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างไร (เป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า market failure) ภาษีสิ่งแวดล้อมมีเจตนาที่จะ “ส่งสัญญาณ” ให้ประชาชนตระหนักถึงราคาของสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการเพื่อแก้ไขความบิดเบือนที่มีอยู่แล้วในระบบ

ภาษีอากรทั่วไป มิได้แยกแยะระหว่างกิจกรรมที่เป็นผลดีหรือผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม มีลักษณะ “ทั่วไป” คือเก็บจากทุกสินค้าโดยไม่เลือกหน้า จึงไม่ใช่ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีสิ่งแวดล้อมที่มี “คุณสมบัติที่ดี” มุ่งหวังเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิต/ผู้บริโภค แยกแยะระหว่างสินค้าที่เป็น “คุณ” ต่อสิ่งแวดล้อม สินค้าที่ “ไม่เป็นมิตร” ต่อสิ่งแวดล้อม

ประเภทของภาษีสิ่งแวดล้อม

- ภาษี ตัวอย่างเช่น ภาษีมลพิษ (pollution charge) หรือ ภาษีผลิตภัณฑ์ (product charge)

- ค่าธรรมเนียมการใช้ (user charge) ตัวอย่างเช่น ค่าจัดเก็บขยะ ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล
- ค่ามัดจำ (deposit-refund หรือ performance bond) โดยตัวมันเองมิใช่ภาษี แต่มีนัยเหมือนกับภาษีในกรณีที่บุคคลไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้มัดจำขาด/กระป๋องแล้วไม่นำกลับมาคืน ผลคือบุคคลนั้นถูกเก็บภาษี โรงงานอุตสาหกรรมจ่ายค่ามัดจำ (performance bond) และไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข ต้องจ่ายค่ามัดจำ จึงมีสภาพเหมือน contingent tax

ในวิชาเศรษฐศาสตร์การคลังเป็นที่ยอมรับว่า ภาษีไม่จำเป็นต้องเรียกว่า “ภาษี/อากร” เสมอไป ตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมเข้าโรงกลั่นสุรา (royalty fee) มีผลเหมือนกับการเก็บภาษีเพราะรัฐเป็นเจ้าของโรงกลั่นแต่ผู้เดียว ผู้เข้าโรงกลั่นสุราจะผลักภาระภาษีต่อให้ผู้บริโภคทำนองเดียวกันการขึ้นราคาค่าไฟฟ้านำประปา (ซึ่งเป็นกิจการผูกขาด) มีผลเหมือนกับการขึ้นภาษี เพราะว่าทุกบ้านเรือนต้องใช้ไฟฟ้าและน้ำประปา ยกเว้นแต่จะไม่ใช้หรือมีทางเลือกแหล่งอื่น ๆ โดยเหตุผลทำนองเดียวกัน “ภาษีสิ่งแวดล้อม” อาจจะใช้คำเรียกหลายอย่าง โดยไม่ได้เรียกว่า “ภาษี” ตามความเห็นของผู้เขียน ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่ากำจัดขยะ อยู่ในข่ายที่จะเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมได้

ภาษีมลพิษ เป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งของ **เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม** (economic instruments for environmental protection, EI) ตัวอย่างของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ ภาษีมลพิษ (pollution tax) ค่าธรรมเนียม

นิยมการใช้ (user charge) การเก็บอัตราภาษีที่แตกต่างกัน (tax differential) สินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อม (environmental credit) กองทุนสิ่งแวดล้อม (environmental fund) ระบบเงินมัดจำ (deposit-refund scheme / performance bond) ค่าปรับ (penalty) ฉลากเขียว (green labelling) ฯลฯ มาตรการเหล่านี้มีผลต่อแรงจูงใจของผู้บริโภค และผู้ประกอบการ

EI ที่ที่ดีควรมี “คุณลักษณะ” สามประการ คือ ประการแรก เป็นการ “ส่งสัญญาณ” (price signals) ที่ถูกต้องให้กับผู้บริโภคและผู้ผลิต เพื่อทราบ “ราคา” และ “ต้นทุน” ของทรัพยากรธรรมชาติ ที่ควรถ่วงและถูกต้องเป็นเท่าใด ? ทั้งนี้การตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ประการที่สอง EI ที่ดีควรมีลักษณะ “ให้ทางเลือก” แก่คน เพื่อให้บุคคลนั้นตัดสินใจว่า จะบริโภคสินค้า ก. หรือ ข. ตัวอย่างเช่น รัฐบาลเก็บภาษี A ในอัตราต่ำกว่าสินค้า B เพราะต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค/ผู้ใช้ทรัพยากร (ในที่นี้สมมติว่าสินค้า A เป็น “คุณ” ต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนสินค้า B เป็น “โทษ” ต่อสิ่งแวดล้อม) ประการที่สาม กลไกทางเศรษฐศาสตร์มีลักษณะ คล่องตัวและความหลากหลาย (flexibility and diversity) กล่าวคือ ควร “ปรับอัตรา” ให้เข้ากับสภาพของแต่ละพื้นที่ได้ (ซึ่งแตกต่างกับการใช้กฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรฐานสิ่งแวดล้อม บทลงโทษตามกฎหมาย มักกำหนด “อัตราเดียวทั่วประเทศ” (uniformity) ขาดมิติของความหลากหลาย

หลาย ข้อดีของ EI อีกประการหนึ่งคือ “ผลต่อเนื่อง” (continuous effect) เช่น ภาษีมลพิษแปรผันตามปริมาณของของเสีย (ต่างกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะ 0, 1 “เกินมาตรฐาน” หรือ “ไม่เกินมาตรฐาน” ตราบใดที่ไม่เกินมาตรฐานถือว่าใช้ได้ มีผลเหมือนกัน ทั้ง ๆ ที่ความจริงการปล่อยของเสียของสองโรงงานไม่เท่ากัน

ภาษีมลพิษ หมายถึง การเก็บภาษีตามปริมาณของของเสีย (มลพิษ) ที่ปล่อยออกมาในบรรยากาศ (แหล่งน้ำ ดิน และอากาศ) ทั้งนี้ อัตราภาษีควรจะสะท้อนค่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม วงการเศรษฐศาสตร์มีความเข้าใจหลักการของภาษีมลพิษมานานกว่าทศวรรษ แต่มีการนำมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติมีน้อย เพราะมีความยุ่งยากในการกำหนดอัตราที่เหมาะสม การประเมินค่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่ตายตัว ขึ้นอยู่กับกาลเทศะ ของเสียชนิดหนึ่งที่ปล่อยออกมาในเขตเมืองกับในชนบทมีผลเสียหายต่างกัน นอกจากนี้มีความยุ่งยากในขั้นตอนการพิสูจน์ความผิด ต้นตอของปัญหา การตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีค่าใช้จ่ายสูง ไม่ทั่วถึงในทางปฏิบัติ

ค่าธรรมเนียมการใช้ หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการใช้บริการที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าเก็บและกำจัดขยะ ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่ากำจัดกากสารเป็นพิษ ฯลฯ โดยทั่วไปบริการเหล่านี้เป็นการกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยหลักการค่าธรรมเนียมควรสะท้อนต้นทุนและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

อัตราภาษีที่แตกต่างกัน หมายถึง การกำหนดภาษีในอัตราเพื่อสร้างแรงจูงใจให้คนหันมาบริโภคสิ่งที่เป็น “คุณ” ต่อสิ่งแวดล้อม และลดการบริโภคของอีกอย่างหนึ่งซึ่งเป็น “โทษ” ต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น เก็บภาษีสำหรับน้ำมันไร้สาร (ตะกั่ว) ในอัตราต่ำกว่าน้ำมันที่มีสารตะกั่วเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม/ความเคยชินของผู้บริโภค การเก็บอากรขาเข้าสำหรับอุปกรณ์ที่ใช้ในการบำบัดของเสีย ในอัตราต่ำเพื่อจูงใจให้มีการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เก็บภาษีจากสารเคมีที่นำมาใช้ในการผลิตและก่อให้เกิดมลพิษ (เช่น ยามาแมลงที่ทำให้เกิดการปนเปื้อนในแม่น้ำลำธารภายหลังการเพาะปลูก)

สินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อม หมายถึง การให้สินเชื่อในลักษณะผ่อนปรนสำหรับกิจกรรมที่เป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยต่ำ กำหนดเวลาการใช้คืนยาวนาน ตัวอย่างเช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม (ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2535) ภายใต้การดูแลของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แห่งที่ผ่านมา กองทุนฯ ให้การสินเชื่อสนับสนุนการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองต่าง ๆ (เทศบาล) โดยช่วยเหลือแบบให้เปล่าและให้การอุดหนุนที่มีเงื่อนไขต้องสมทบ (matching fund)

ระบบมัดจำ หมายถึง การกำหนดให้มีเงินมัดจำสำหรับสินค้าบางประเภท เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาค/ของเหลือ มาคืน (กากหรือของเหลือเหล่านี้สามารถ “นำกลับมาใช้ใหม่” หรือเพื่อป้องกันมิให้ “ทิ้งขว้าง” ในที่ต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน) ตัวอย่างของระบบ

deposit-refund ที่ปัจจุบันมีใช้ในหลายประเทศได้แก่ การมัดจำขวดและกระป๋อง (สุราและเครื่องดื่ม) จากนักท่องเที่ยวที่เข้าชมอุทยานฯ โดยที่อุทยานฯ มีข้อกำหนดให้นักท่องเที่ยวมัดจำค่าขวด/ภาชนะ ซึ่งจะคืนให้ต่อเมื่อนำมาคืนอุทยานฯ การมัดจำแบตเตอรี่ เพื่อจูงใจให้นำกากแบตเตอรี่กลับมาใช้ใหม่ และป้องกันการทิ้งขว้างอันเป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม (การปนเปื้อนของสารพิษในดินและน้ำ)

ค่าปรับ ในกรณีนี้หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากผู้ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเก็บได้ภายหลังเกิดเหตุการณ์ (expost) เมื่อพิสูจน์ว่ามีการละเมิดเกิดขึ้นจริง มีค่าเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือต่อระบบนิเวศ ค่าปรับฯ จะแปรผันตามขนาดความเสียหาย (full liability) ที่จุดนี้มีข้อสังเกตว่า ค่าปรับที่ใช้ในกฎหมายไทย-หลายกรณีไม่สัมพันธ์กับค่าของความเสียหาย บางกรณีอัตราค่าปรับต่ำมากจนไม่มีผล เพราะข้อบัญญัติของกฎหมายล้าสมัย

ฉลากเขียว หมายถึง การให้ข่าวสารข้อมูลแก่ผู้บริโภค เกี่ยวกับสินค้าโภคภัณฑ์นั้น ๆ หรือบอกถึงกระบวนการผลิต เพื่อผู้บริโภครับทราบข้อมูลว่าสินค้าและบริการนั้น ๆ ไม่มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เป็นวิธีการจูงใจพฤติกรรมของผู้บริโภค สินค้าที่ได้รับฉลากเขียวหมายถึงเป็นสินค้าที่ “เป็นมิตร” กับสิ่งแวดล้อม มีผลต่อเส้นอุปสงค์ของผู้บริโภค

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง นโยบาย และมาตรการ (ของภาครัฐ) ที่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (ราคา ต้นทุน และค่าใช้จ่าย) ของบุคคล/หน่วยงาน โดยทำให้ตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากร (full-cost pricing)² ตระหนักถึงผลกระทบภายนอก (external cost) ของกิจกรรมนั้น ๆ

มีคำศัพท์ที่มีความหมายใกล้เคียงแต่ว่าไม่เหมือนกัน คือคำว่า market-based instruments ซึ่งเรียกย่อว่า MBI หมายถึง มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมโดยที่ “ราคา” ของสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดโดยกลไกการตลาด (การแลกเปลี่ยนของเอกชน) เพื่อความชัดเจนจะขอยกตัวอย่างประกอบ รัฐบาลอนุญาตให้โรงงานปล่อยน้ำเสียลงในลุ่มน้ำแห่งหนึ่ง แต่ควบคุมปริมาณน้ำเสีย (สมมติกำหนดให้ปริมาณน้ำเสียที่ปล่อยจากโรงงานไม่เกินหนึ่งแสนลิตรในรอบหนึ่งสัปดาห์ซึ่งเป็นระดับที่ยอมรับได้ ปริมาณของมลพิษไม่เข้มข้นจนเกินไปและจะจางไปเองตามธรรมชาติ) รัฐบาลออกใบอนุญาตให้โรงงานปล่อยน้ำเสียตามจำนวนที่กำหนด (tradeable permit) แต่เดิมมีโรงงานสองแห่ง A และ B ได้รับใบ

อนุญาตจากรัฐบาล ต่อมามีโรงงานตั้งขึ้นใหม่ C โรงงานนี้จำเป็นจะต้องปล่อยน้ำเสียออกมา จึงต้องมีใบอนุญาตปล่อยน้ำเสีย โรงงาน C จะต้องซื้อใบอนุญาตจากโรงงานเดิม ดังนั้นความต้องการใบอนุญาตฯ จะมีราคาแพง “ราคาค่าใบอนุญาต” จะแปรผันตามกลไกตลาด (A B และ C) ไม่ได้ถูกกำหนดโดยรัฐบาล โรงงานทั้งสามแห่งสามารถ “ซื้อขาย” ใบอนุญาตกันได้ ตัวอย่างเช่น โรงงาน A ใช้เทคนิคเก่ามีปริมาณน้ำเสียมาก จำต้องใช้ใบอนุญาตจำนวนมาก ดังนั้นโรงงานแห่งนี้อาจจะขอซื้อใบอนุญาตจากโรงงาน B ที่ใช้เทคนิคใหม่ MBI ไม่จำเป็นจะต้องใช้กับ “ของเสีย” เสมอไป อาจจะใช้กับ “ของดี” ตัวอย่างเช่นในลุ่มน้ำเจ้าพระยามีประชากรหนาแน่น จำเป็นต้องแสวงหาน้ำดิบเพิ่มเพื่อผลิตน้ำประปา จึงต้องการผันน้ำจากลุ่มน้ำแม่กลอง สมมติว่ามีตลาดน้ำระหว่างลุ่มน้ำทั้งสอง (interbasin water market) โดยที่แต่ละลุ่มน้ำมีคณะกรรมการบริหารน้ำ ดูแล จึงจะมีการเจรจาขอผันน้ำระหว่างคณะกรรมการสองลุ่มน้ำ ราคาค่าผันน้ำที่กำหนดโดยการตกลงของทั้งสองฝ่าย เช่นนี้เรียกว่ากลไก MBI

² การตั้งราคา (pricing) มีหลายแนวทาง เช่น Average Cost Pricing, Marginal Cost Pricing คำว่า “ราคาที่ครบถ้วน” (full - cost pricing) หมายถึงราคาที่กำหนดสะท้อน long-run marginal cost pricing มีผู้ขยายความว่าราคานั้นต้องคำนึงถึง ก. ต้นทุนการผลิต ข. ค่าเสียโอกาสของปัจจัยการผลิตที่ใช้ และ ค. ต้นทุนภายนอกจากการใช้สินค้านั้น (Jememy Warford 1994) ในทางปฏิบัติการคำนวณต้นทุนของหน่วยงานราชการไทยมักจะมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ ก. ต้นทุนที่คำนวณไม่ครบถ้วน เช่น ไม่คำนึงถึงค่าน้ำดิบ ไม่คำนึงถึงความเสียหายต่อสังคมเนื่องจากปัญหาน้ำเสีย เป็นต้น ข. การคำนวณต้นทุน-บางครั้งคำนึงถึงต้นทุนระยะสั้น ไม่รวมค่าเสื่อมราคา หรือการลงทุนเพื่อทดแทนสิ่งที่สึกหรอ เพื่อให้กิจการนั้น ยังยืนต่อไปในระยะยาว ตัวอย่างการคำนวณ full-cost pricing สำหรับค่าน้ำประปา ดูรายงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Direk Patmasirawat, et.al. 1995)

ภาษีสิ่งแวดล้อม และข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับผลดี

สองต่อ (Double Dividend Hypothesis)

ภาษีสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่ความคิดใหม่ในวงการเศรษฐศาสตร์เนื่องจากมีข้อเสนอว่าด้วย Pigouvian tax มานานกว่าหกสิบปี แต่วงการเศรษฐศาสตร์เพิ่งให้ความสนใจอย่างจริงจังราวสามสิบปีที่ผ่านมา (Agnar Sandmo 1972) เพราะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุมเร้าทั่วโลก นักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเสนอความเห็นว่ ก. ควรจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ข. นำรายได้มาทดแทนการเก็บภาษีชนิดอื่น กล่าวคือเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมให้ลดอัตราภาษีอื่น ๆ (เลือกภาษีที่บิดเบือนการผลิต) โดยกำหนดให้รายได้ของรัฐบาลเท่าเดิม การกระทำเช่นนี้ทำให้เกิดผลดีสองประการ ประการแรก การเก็บภาษีมลพิษทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ลดปริมาณการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ประการที่สองเมื่อรัฐบาลลดอัตราภาษีที่เกิดจากการผลิตหรือการทำงาน ทำให้เกิดแรงจูงใจต่อผู้ประกอบการและแรงงาน การผลิต/การจ้างงานจะเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวม แนวความคิดนี้จึงเรียกว่าข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับผลดีสองต่อ (Double Dividend Hypothesis)

ในวงการเศรษฐศาสตร์มีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันมากว่า (Double Dividend) จะเกิดขึ้นจริงหรือไม่? มีข้อโต้แย้งที่นำรับฟังหลายประเด็น อาทิเช่น ก. การจัดเก็บภาษีมลพิษ/ภาษีสิ่งแวดล้อม อาจจะทำให้ประเทศสูญเสียความสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น เพราะสินค้ามีราคาแพงขึ้นหรือไม่? ข. ในทางปฏิบัติจำเป็นจะต้องคำนึงถึงต้นทุนค่าจัดเก็บภาษี เช่น ความยากง่ายของการจัดเก็บ จุดที่จัดเก็บ (ยิ่งมีจำนวนมากค่าใช้จ่ายการจัดเก็บยิ่งสูงขึ้น) และความร่วมมือของประชาชน เป็นต้น

การออกแบบภาษีสิ่งแวดล้อม

ในขั้นออกแบบภาษีสิ่งแวดล้อม มีคำถามประเด็นที่จะต้องพิจารณา ได้แก่ เก็บภาษีบนฐานอะไร? อัตราภาษีเท่าใดจึงเหมาะสม ยอมรับได้ทั่วไป? ความยุ่งยากและต้นทุนของการจัดเก็บภาษีสูงหรือไม่? หน่วยงานใดสมควรเป็นผู้จัดเก็บ? และรายได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมควรจะเข้าเป็นรายได้คลังแผ่นดินหรือเข้าเป็นกองทุนเฉพาะ (เพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อม)?

- ภาษีมลพิษ (pollution tax, affluence charge)

ฐานภาษี (tax base) เก็บจากปริมาณของมลพิษที่ปล่อยออกมา

- ภาษีผลิตภัณฑ์ (product charge)

ฐานภาษี เก็บจากมูลค่าของสินค้าโภคภัณฑ์ (commodity) สินค้าโภคภัณฑ์นั้นอาจจะไม่เป็นที่พิษภัย แต่ขั้นตอนหรือกระบวนการผลิตและการขนส่ง อาจทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ผลผลิตการเกษตรมีการใช้ยาฆ่าแมลง/กำจัดวัชพืช

- ภาษีปัจจัยการผลิต (factor input tax)

ฐานภาษี เก็บจากปัจจัยการผลิต ทั้งนี้ควรที่จะเลือกเก็บจากปัจจัยการผลิตที่เป็นโทษต่อสิ่งแวดล้อม อนึ่ง ถ้าสามารถทำให้อัตราแตกต่างกันระหว่าง factor input ที่เป็นคุณ กับเป็นโทษย่อมมีผลจูงใจที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อมุ่งให้ผู้ผลิตเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิต (input mix) ตัวอย่างเช่น เก็บภาษีน้ำมันดิบประเภทที่มีกำมะถันสูงในอัตราสูง

- ภาษีการขาย (sale tax)

ฐานภาษี เก็บจากมูลค่าของสินค้า
ในขั้นตอนการจำหน่าย (ผู้จำหน่ายจะ
บวกภาษีลงไปในการขายสินค้า โดยระบุชัด
เจนว่าต้นทุนสินค้าเท่าใด มูลค่าภาษีเท่า
ใด ร้านค้านำเงินรายได้ส่งมอบให้รัฐบาล
ต่อไป) โดยหลักการจะต้องไม่เก็บทั่วไป
ทุก ๆ สินค้าแต่ต้องเลือกหรือแยกแยะ
ว่าสินค้าใดเป็น “ภัย” กับสินค้าที่เป็น
“มิตร” ต่อสิ่งแวดล้อม ข้อดีของภาษีการ
ขายคือมีผลด้านจิตวิทยาเพราะผู้ซื้อจะ
ทราบแน่ชัดว่าต้องจ่ายภาษีให้รัฐบาล อีก
นัยหนึ่งมีผลด้าน announcement
effect ต่อผู้บริโภค แต่ภาษีการขายมีจุด
อ่อน กล่าวคือ ร้านค้าอาจจะหลีกเลี่ยงไม่
จัดเก็บ หรือจัดเก็บแต่ไม่นำเงินส่งรัฐ³

□ ค่าธรรมเนียมการใช้ (user charge)

ค่าธรรมเนียมมีลักษณะ “อ่อน”
กว่าภาษี คือ ไม่มีลักษณะบังคับและ
ประชาชนได้รับการตอบแทน ตัวอย่าง

เช่นค่าน้ำบาดาล บุคคล/โรงงานมีหนทาง
เลือกว่า ยังต้องการใช้น้ำบาดาลหรือ
เลือกใช้น้ำประปอย่างใดดีกว่ากัน ค่า
ธรรมเนียมการเก็บขยะของเทศบาล ถ้า
หากบุคคลไม่จ่ายเงินค่าบริการเทศบาล
จะงดให้บริการ (ไม่เหมือนกับภาษี ถ้า
บุคคลไม่ยอมจ่ายภาษีให้รัฐ อาจมีโทษ
ปรับจำคุกหรือยึดทรัพย์สิน) อย่างไรก็ตาม
ค่าธรรมเนียมหลายประเภทจำเป็นต้อง
กำหนดในลักษณะบังคับ ตัวอย่าง
เช่น ค่าบำบัดน้ำเสีย สมมติว่าเขตเมือง
แห่งหนึ่งก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวม
และประกาศบังคับให้ทุกบ้านเรือนต่อท่อ
น้ำทิ้งเข้าสู่ระบบบำบัด และกำหนดให้
จ่ายค่าบริการตามปริมาณของน้ำเสีย⁴
ยกเว้นแต่ว่าบ้านเรือนนั้นจะต้องมีระบบ
บำบัดน้ำเสีย⁵ (ซึ่งมีค่าใช้จ่ายลงทุนสูง)

³ สมมติว่าสินค้า A ต้องชำระภาษีการขาย ส่วนสินค้า B ไม่เสียภาษี ร้านค้าอาจหลีกเลี่ยงโดยแจ้งจำนวนสินค้า B เกินกว่าความเป็นจริง และแจ้งปริมาณสินค้า A น้อยกว่าความเป็นจริง

⁴ ในทางปฏิบัติอาจจะยึดถึงมาตรวัดของประปาเป็นเกณฑ์ โดยอาจมีส่วนลด เช่น กำหนดให้ปริมาณน้ำเสียเท่ากับร้อยละ 90 ของปริมาณน้ำดี

⁵ ถึงแม้ว่าบ้านเรือน หมู่บ้าน หรือโรงงานติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย แต่อาจจะไม่ดำเนินการบำบัดจริง เพราะต้องการลดค่าใช้จ่าย (กระแสไฟฟ้า) เมื่อน้ำเสียจากบ้านเรือนดังกล่าวเข้ามาปะปนในแหล่งน้ำก็เป็นการสุทธวิสัยที่จะแยกแยะว่าเป็นของใคร กลายเป็นปัญหา non-point source pollution

ตารางที่ 1 ข้อเสนอแนะการใช้ภาษีสีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ประเภทภาษี	ฐานภาษี/อัตราภาษี	ผลกระทบ/แรงจูงใจ	หน่วยจัดเก็บ
ภาษีสมลพิษ (โรงงาน)	□ ปริมาณของเสีย (V) $V = a \quad Q = a f(L)$ □ อัตราภาษี สามารถกำหนดให้มีลักษณะ "ก้าวหน้า" ตามปริมาณของเสีย	□ จูงใจให้หน่วยผลิตลดปริมาณของเสีย (ขยะ/น้ำเสีย/อากาศเสีย) □ จูงใจให้ผู้ผลิตเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตเพื่อลดของเสีย □ จูงใจให้เปลี่ยนแปลง factor input ที่ใช้ เช่น ใช้น้ำมันดิบที่มีกำมะถันลดลง	□ กรมโรงงานหรือกระทรวงการคลัง □ รายรับภาษีกำหนดให้ earmarked สำหรับสิ่งแวดล้อม □ กำหนดสูตรการกระจายเงินภาษีไปให้ภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
ภาษีโคอเคนท์ (สรรพสามิต)	□ ปริมาณสินค้าบริโภค (Q) □ selective โดยจัดเก็บจากสินค้าที่มีผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น carbon tax □ อัตราภาษีคงที่ และ uniform ทั่วประเทศ	□ เก็บจากหน่วยผลิต/ผู้ขายส่ง □ ราคาเพิ่มขึ้น forward-shifting tax □ การบริโภคลดลง □ อาจมีการทดแทนการบริโภค	กระทรวงการคลัง
ภาษี input	เก็บจากปัจจัยการผลิต (X) $X = \{x_1, x_2, \dots, x_n\}$ เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง หรือจากน้ำมันดิบตามปริมาณของกำมะถันอัตราภาษี uniform	เก็บจากหน่วยผลิต/ผู้ขายส่ง จาก (โรงกลั่น) เพื่อจูงใจให้หันมาใช้ crude ที่มีกำมะถันน้อย	กระทรวงเกษตรฯ โดยมอบหมายให้กรมศุลกากร จัดเก็บแทน (delegation of power to tax) รายได้ earmarked ให้กระทรวงเกษตรเพื่อใช้แก้ปัญหามลพิษทางน้ำเนื่องจากการเพาะปลูก
ภาษีการขาย	จากสินค้าบริโภคขั้นสุดท้าย อัตราภาษี คงที่ เท่ากันทั่วประเทศ	จากผู้บริโภค ซึ่งมีผลผลิตที่มี announcement effect เพื่อกระตุ้นให้ลดการใช้สินค้านั้น	ร้านค้าจัดเก็บและส่งมอบให้กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 1 ข้อเสนอแนะการใช้ภาวีสั่งแวดล้อมในประเทศไทย (ต่อ)

ประเภทภาวีส	ฐานภาวีส/อัตราภาวีส	ผลกระทบ/แรงจูงใจ	หน่วยจัดเก็บ
ค่าธรรมเนียมการใช้	☐ ค่าบำบัดน้ำเสีย ☐ ค่ากำจัดขยะ ☐ ค่ากำจัดกากสารพิษ ☐ ค่าน้ำบาดาล	☐ ผู้บริโภค/โรงแรม/นักท่องเที่ยว ☐ ลดปริมาณการใช้ เพราะราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ☐ จูงใจให้ลด	☐ องค์การปกครองท้องถิ่น ☐ หน่วยงานบำบัด
ค่ามัดจำ	☐ ขวด/ภาชนะบรรจุ ☐ แบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย อัตราค่ามัดจำ คำนึงถึงสองประการ ☐ มูลค่าของ recycled product ☐ ผลเสียจากการปนเปื้อนในระบบนิเวศ	มีผลจูงใจผู้บริโภค/นักท่องเที่ยว ปราบมิให้ทิ้ง ขว้าง ส่งเสริม ให้นำกลับมาใช้ใหม่	☐ อุทยานแห่งชาติและสถานท่องเที่ยว ☐ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มอบหมายให้ร้านจำหน่ายแบตเตอรี่ จัดเก็บจากผู้ใช้งาน ☐ อบจ. รวบรวมแบตเตอรี่เก่าให้โรงงานเพื่อนำกลับไปใช้ใหม่ ☐ จัดระบบการคืนเงินให้ภายในเวลาที่กำหนด (2 สัปดาห์)

อุปสรรคของภาวีสสิ่งแวดล้อม การขาดความเข้าใจในระดับสูง

บทความนี้สันนิษฐานว่า ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวีสสิ่งแวดล้อมยังมีน้อยในประเทศไทย ตั้งแต่ นักการเมือง ผู้บริหารระดับสูง จนถึงประชาชนทั่วไป ผู้เขียนเห็นว่าเป็นภาระของนักเศรษฐศาสตร์ที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้น จากการเฝ้าสังเกตการทำงานของภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านนโยบาย การคลังและสิ่งแวดล้อมมาเป็นเวลาหลายปี ขอตั้งเป็นข้อสังเกตดังนี้

- ก. ไม่มีความริเริ่มจากกระทรวงการคลัง ในการใช้ภาวีสสิ่งแวดล้อม เพราะเห็นว่าไม่ใช่

หน้าที่ของกระทรวงการคลัง เนื่องจากมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทำหน้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นผู้นำของการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม

- ข. ในกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ บุคลากรส่วนใหญ่มีพื้นฐานการศึกษาด้านเทคนิค/วิศวกรรม ไม่มีนักเศรษฐศาสตร์หรือมีอยู่บ้างแต่จำนวนน้อย ไม่สามารถโน้มน้าวให้ผู้กำหนดนโยบายดำเนินการตามแนวทาง แนวทางการทำงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในอดีตที่ผ่านมา เน้นการก่อสร้างโรงงานบำบัดให้ครบถ้วนทั่วทุกภูมิภาค

ภาค โดยเฉพาะในเขตชุมชนใหญ่ (ซึ่งปัจจุบันยังทำได้เป็นส่วนใหญ่) การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัย และการรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งภาระงานทั้งสามด้านต้องยอมรับว่า “หนัก” อยู่แล้ว จึงไม่มีเวลาและความพยายามที่จะผลักดันนโยบายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาษีอากร ซึ่งมักจะคิดกันว่ากระทรวงการคลังควรจะ “รู้ดีที่สุด” จึงไม่น่าแปลกใจนักที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยเรา ไม่มีคำว่า “ภาษีสิ่งแวดล้อม” “ภาษีมลพิษ” แต่อย่างใด

- ค. นักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมยังไม่มีบทบาทมากนักในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย นักวิชาการเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมีจำนวนไม่มากและการศึกษาวิจัยเชิงลึกยังมีน้อยทำให้ขาดข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ไม่มีพลังพอ
- ง. ผลงานวิจัยด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงเศรษฐศาสตร์ มีน้อยเช่นเดียวกัน เพราะนักวิชาการไม่ใช่ผู้ควบคุมทรัพยากรการวิจัย

ภาษีมลพิษ ผ่าน พรบ. โรงงาน

ประชาชนทั่วไปคงจะยังไม่ทราบว่า ขณะนี้กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ยกร่าง พรบ. โรงงาน ขึ้นใหม่ โดยมีดำรินำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับมลพิษโรงงานหมายถึงการจัดเก็บภาษีมลพิษ (หมายเหตุในร่างกฎหมายไม่ได้ใช้คำนี้ แต่โดยเนื้อหาสาระคือภาษี) ขณะนี้ได้ร่างกฎหมาย และได้จัดประชุมเผยแพร่ไปแล้วสองครั้ง (เดือนกุมภาพันธ์ และพฤษภาคม 2542) หลายคนคงจะ

สนใจว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาอย่างไร ดำเนินการกันอย่างไร และบังเกิดผลลัพธ์ที่ตือตือสังคมหรือไม่ ?

ผู้เขียนสนใจ พรบ. ฉบับนี้ เพราะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสาขาการผลิต ต่อต้นทุนการผลิตของโรงงาน ต่อราคาสินค้า และต่อโครงสร้างด้านการคลังของประเทศ ถ้าหากถามว่าเห็นด้วยกับการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ? คงตอบว่าเห็นด้วย แต่ผู้เขียนมีข้อสงสัยหลายประการเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติ จึงเชิญชวนให้หลาย ๆ ฝ่ายช่วยกันตรวจสอบ ให้ข้อคิดเห็น

นักเศรษฐศาสตร์คงจะเห็นพ้องกันว่า ความมีมาตรการของภาครัฐในการ internalize external cost ของการผลิตในโรงงาน แต่ทุกท่านคงตระหนักดีอยู่แล้วว่า การนำ Pigouvian Tax มาใช้มีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากอัตราภาษีจะต้อง “พอเหมาะสมพอดี” คือเท่ากับค่าความเสียหายจากมลพิษของโรงงาน (social damage cost) ซึ่ง “เป็นปัญหา” อย่างมาก เนื่องจากไม่สามารถกำหนดอัตราที่ตายตัว ยุ่งยาก ซับซ้อน จำเป็นต้องมี “ข้อมูลสนเทศ” อย่างพร้อมมูล ลองคิดดู มลพิษชนิดเดียวกันปริมาณเท่ากัน ที่หนึ่งเกิดในชนบทห่างไกล ชุมชน อีกที่หนึ่งในเมืองที่มีชุมชนหนาแน่น - ผลกระทบย่อมไม่เท่ากัน ดังนั้นอัตราภาษีมลพิษต้องไม่เท่ากัน ฯลฯ ถ้าจัดอัตราต่ำเกินไปก็ไม่ได้ผล ถ้าอัตราภาษีสูงเกินไป-กลับกลายเป็นผลเสียต่อส่วนรวมเพราะการผลิตหายไปหรือลดลงเกินพอดี อาจด้วยเหตุนี้แนวความคิดของ Pigouvian tax จึงถูก “แซ่ซึ้ง” ในตำราเป็นเวลาหลายสิบปี แต่เมื่อสังคมโลกเกิดปัญหาวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม จึงได้นำแนวคิดมาไตร่ตรองกันอีกรอบหนึ่ง นักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้เสนอแนวคิดใหม่ โดยให้เก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

ล่อมและลดภาษีอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิด “ผลดีสองต่อ” (Double Dividend)

สรุป สารจากร่างกฎหมายฉบับนี้

- ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการจัดตั้ง กอง **ทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรม** (รายได้ที่เกิดขึ้นไม่ต้องนำส่งคลัง หรืออีกนัยหนึ่ง เป็น “กองทุนนอกงบประมาณ” ซึ่งจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการฯ ซึ่งอธิบดีกรมโรงงานเป็นประธานโดยตำแหน่ง
- มีการเก็บเงิน (ภาษีหรือค่าจัดการ) สี่ ชนิด ซึ่งไม่ชัดเจนนักว่าจะเก็บกันอย่างไร? บนพื้นฐานภาษีใด? อัตราเท่าใด? คือ
 - ค่าบริการ
 - ค่าการปล่อยมลพิษ
 - ค่าจัดการมลพิษจากผลิตภัณฑ์
 - ค่าการจัดการมลพิษ

เนื่องจาก **พรบ. โรงงาน** มีผลบังคับใช้สำหรับโรงงานทุกแห่ง และกรมโรงงานมีอำนาจวินิจฉัยว่าจะต่อหรือไม่ต่อใบอนุญาตหรือออกคำสั่ง “ปิด” โรงงาน พรบ. ฉบับนี้จึงนับว่ามีผลบังคับสูง และการจัดเก็บฯ ย่อมจะมีผลกระทบต่อผู้บริโภคในท้ายที่สุด กรมโรงงานตระหนักว่า ปัญหามลพิษโรงงานมาจากหลายสาเหตุ อาทิเช่น การผลิตมากเกินไป การใช้เทคนิคการผลิตที่ไม่สะอาด การใช้ input mix ที่ไม่เหมาะสม โรงงานจำนวน

มากขาดความตระหนักถึง “ผลเสีย” ที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อม

- **ค่าการปล่อยมลพิษ** มีลักษณะคล้ายเป็น “ภาษี” เพราะจัดเก็บจากทุกโรงงานที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ทั้งที่เกินและไม่เกินมาตรฐานตามที่กำหนด จะเห็นว่า มีลักษณะบังคับเพราะทุกโรงงานอยู่ในฐานะที่ต้องจ่ายภาษี โดยที่รัฐ (กรมโรงงาน) ไม่ได้สัญญาว่าจะให้บริการแก่โรงงานเป็นการตอบแทนฝ่ายโรงงานแต่อย่างใด ไม่ใช่การแลกเปลี่ยนหรือ “หมูไปหมูมา” (quid pro quo)
- **ค่าบริการ และค่าการจัดการ** คล้ายเป็นค่าธรรมเนียมการใช้ (user charge/fee) แต่ไม่มีความชัดเจนว่า กรมโรงงานจะให้บริการแก่โรงงานอุตสาหกรรมอย่างไร? เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้อธิบายเอาไว้ ผู้เขียนขอสันนิษฐานไปพลางก่อนว่า กรมโรงงานไม่มีบริการให้โรงงานเป็นการตอบแทน⁶ อนึ่งร่างกฎหมายนี้ไม่ระบุให้ชัดเจนลงไปว่าเป็นมาตรการบังคับหรือสมัครใจ ในที่นี้ขอสันนิษฐานว่า บังคับ (ซึ่งคงจะจำเป็น-เพราะถ้าให้เลือกได้ โรงงานส่วนใหญ่คงจะไม่สมัครใจ ทำให้นโยบายไม่สัมฤทธิ์ผล) โดยนัยนี้การจัดเก็บค่าบริการและค่าการจัดการจึงเป็น “ภาษี” ตามความหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์

⁶ ผู้เขียนสันนิษฐานว่า เป็นเรื่องสุดวิสัยที่กรมโรงงานจะให้บริการบำบัดน้ำเสีย (หรือกากสารพิษ) เพราะโรงงานอุตสาหกรรมกระจายทั่วประเทศ ส่วนโรงบำบัดที่มีอยู่หรือจะก่อสร้างภายหลัง มีจำกัดเฉพาะในบางพื้นที่ เป็นเรื่องสุดวิสัยที่จะขนถ่ายของเสียระยะทางไกล ๆ เพราะต้นทุนสูงเกินไป

- **ฐานภาษี (tax base)** ไม่มีความชัดเจน ค่าการปล่อยมลพิษ เราพอจะเข้าใจได้ว่า หมายถึง emission charge คือ เก็บตามปริมาณของน้ำเสียที่ปล่อยออกจากโรงงาน โดยคำนึงถึงค่าความเข้มข้นของมลพิษ ค่าความเสียหายของน้ำเสียแต่ละประเภทโรงงาน (ซึ่งไม่เท่ากัน) ค่าถามคือ กรมโรงงานจะเก็บในอัตราเท่าใดจึงเหมาะสม ไม่มากและไม่น้อยเกินไป ? เพราะว่ามีมลพิษอย่างเดียวกันที่เกิดในเขตใกล้ชุมชนกับเขตไกลชุมชน-จะไม่เท่ากัน (ตามหลักการ Pigouvian Tax อัตราภาษีเท่ากับค่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม)

ถ้าหากกรมโรงงานจะกำหนดอัตราภาษีมลพิษให้มีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจจะทำได้ แต่คงจะต้องแยกแยะตามภูมิภาค ไม่ใช่ “one size fits all” ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นนี้ควรจะสอบถามให้ชัดเจน เนื่องจากขณะนี้ไม่มีคำอธิบายในร่าง พรบ. ฉบับนี้

ในขั้นนี้ผู้เขียนสันนิษฐานว่า กรมโรงงานจะเก็บในอัตราเดียวกัน เป็น Uniform Tax Rate (ซึ่งไม่ต่างจากแนวคิดของหน่วยราชการไทยทั่วไป เช่น กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่ง จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ - ทั้ง ๆ ที่หลักทฤษฎีเสนอว่าควรจะต้องแตกต่างกันตามหลัก benefit principle)

ไม่มีความชัดเจนว่ารายได้ที่เกิดจาก emission charge จะถูกนำมา recycle ให้กับภูมิภาคหรือท้องถิ่นอย่างไร ? เนื่องจากจังหวัด/อำเภออันเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม รับภาระการดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม จึงมีเหตุผลกำหนดให้รายรับเป็น Earmarking Fund ตัวอย่างเช่น จังหวัดอยุธยา ระยอง ชลบุรี มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก มีน้ำเสียจากโรงงานที่สร้างผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ภูมิภาคนี้หรือพื้นที่นั้น ภูมิภาคควรจะมีความมาใช้จ่ายเพื่อบรรเทาปัญหา เพื่อมาใช้ลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม ถ้าหากว่ารายได้ดังกล่าวเข้ามาเข้ากองทุนฯ ทั้งหมด โดยไม่มีข้อกำหนดว่าจะ recycle เงินอย่างไรตามภูมิภาค ถือว่าไม่ตรงหลักการ จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เชิญชวนให้ร่วมพิจารณาโดยหลายๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล หรือ อบต.) ซึ่งรับภาระด้านสิ่งแวดล้อม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามนโยบายรัฐธรรมนูญใหม่)

- **ค่าจัดการมลพิษจากผลิตภัณฑ์** น่าจะหมายถึง product charges มีลักษณะเป็น in rem tax คือจัดเก็บจากผลิตภัณฑ์ซึ่งมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับการเกิดมลพิษนั้น ๆ โดยลำพังผลิตภัณฑ์นั้น ๆ มีลักษณะ “เป็นกลาง” ไม่เป็นพิษเป็นภัย แต่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนกระบวนการผลิต หรืออาจมีการใช้ input mix ที่ไม่เหมาะสม

- **ท้ายที่สุด** มีความไม่ชัดเจนว่า กรมโรงงานจะจัดเก็บค่าฯ (ภาษี) ทั้งสิ้นชนิด เก็บอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง?
- **ค่าบริการ** สื่อความหมายว่า กรมโรงงานคงทำหน้าที่ให้บริการแก่โรงงานในทางใดทางหนึ่ง เช่น บริการบำบัดของเสีย หรือ ชน/กำจัดของเสีย (นอกจากนี้สันนิษฐานว่าไม่บังคับ การให้บริการเป็นความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย) ในที่นี้ขอสมมติว่า กรมโรงงานจะทำหน้าที่ให้บริการ กระนั้นก็ตามยังมีคำถามตามว่า กรมโรงงานเหมาะที่จะทำบทบาทหน้าที่นี้หรือไม่ เพราะในมิติหนึ่งกรมโรงงานมีหน้าที่กำกับดูแลโรงงาน (regulator) แต่ถ้าหากกรมโรงงานทำหน้าที่ให้บริการด้วย จะเป็นการขัดแย้งกันหรือไม่? จะมีผลทำให้บทบาทการกำกับฯ ด้อยลงไปหรือไม่?
- **ร่างกฎหมายฉบับนี้ ไม่ระบุอัตราค่าจัดเก็บ** ซึ่งพอจะเข้าใจได้ว่า คณะกรรมการฯ จะประกาศอัตราค่าจัดเก็บในภายหลัง โดยอาศัยอำนาจของกฎกระทรวง การทำเช่นนี้มีข้อดี คือ ความคล่องตัว สามารถปรับอัตราฯ ได้ง่าย แต่โดยหลักกฎหมาย **ภาษีหรือค่าธรรมเนียม** ซึ่งมีลักษณะบังคับ (ไม่ใช่ค่าบริการที่กำหนดโดยตลาดแข่งขันเสรี) หลักกฎหมายไทยโดยทั่วไปจะกำหนด**ระบุอัตรา** หรือ **กำหนดอัตราขั้นสูงสุด** เอาไว้ (เช่น VAT ไม่เกิน 10% ค่าธรรมเนียมเก็บขยะของท้องถิ่น

เก็บในอัตราสูงสุดได้เท่าใด ค่าปรับขั้นสูงสุดไม่เกินกี่บาท ฯลฯ เพราะเห็นว่าอัตราดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง จำเป็นต้องกำหนดกรอบที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย.

- **โครงสร้างของคณะกรรมการของกองทุนฯ** เป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีปัญหา จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข ผู้เขียนปรารถนาจะเห็นโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ที่มีความเป็นกลาง การมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย นอกเหนือจากข้าราชการของกรมโรงงาน ได้แก่ ตัวแทนของหน่วยราชการท้องถิ่น ตัวแทนของโรงงาน ตัวแทนภาคประชาชนและนักวิชาการ สัดส่วนของกรรมการควรจะมีลักษณะสมดุลย์
- อาจจะมีคำถามว่า การมีกองทุนฯ และกลไกนี้ อาจทำให้โครงสร้างของราชการไทยแตกกระจาย (fragmented) ยิ่งขึ้นหรือไม่ เพราะหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีจำนวนมากอาจจะมีปัญหาไม่ประสานกัน ต่างคนต่างทำ จนกระทั่งมองไม่เห็นภาพองค์รวม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นองค์กรหลักด้านสิ่งแวดล้อม มีบทบาทในการกำกับดูแลกองทุนนี้หรือไม่

- ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรบัญญัติเป็น มาตราหนึ่งในร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยให้ ระบุ **การทำงานของกองทุนฯ ให้ชัดเจน และพอเพียง** (ร่างปัจจุบันกำหนดให้รายงานสถานะการเงิน/รายได้ของกองทุน ซึ่ง คงจะไม่พอเพียง) ผู้เขียนเห็นว่า ข้อมูล สสนเทศด้านสิ่งแวดล้อมมีคุณประโยชน์ ต่อประชาชนทั่วไป ประชาชนควรได้รับ ทราบข้อมูลสถานการณ์มลพิษจากโรง งานในแต่ละปี จึงเสนอว่าควรมีมาตรา ระบุ ว่า **กองทุนฯ จะต้องจัดทำรายงาน มลพิษจากโรงงานในรอบปี** ระบุจำนวน โรงงานที่ปล่อยของเสียต่ำกว่าระดับมาตร ฐาน หรือเกินกว่าระดับมาตรฐาน มีโรง งานที่ละเมิดมาตรฐานที่ร้ายในรอบปี ค่า ปรับหรือค่าภาษีที่จัดเก็บแต่ละโรงงาน (ไม่ใช่ส่วนรวม) สามารถเปิดเผยให้ สาธารณะรับทราบได้ตามที่มีผู้ร้องขอ⁷
- ขอดิประการหนึ่งของกองทุนนี้คือมีราย ได้ ซึ่งควรจะนำมาจัดทำระบบข้อมูล auditing ด้านสิ่งแวดล้อม และเปิดให้ ประชาชนและสื่อมวลชนรับทราบ เพราะ ถ้าหากปราศจากการเปิดเผยข้อมูล- ประชาชนจะตรวจสอบได้อย่างไรว่า กรม โรงงานและกองทุนฯ ได้ทำงานตรงกับ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด
- ร่างกฎหมายนี้มีความริเริ่มใหม่ โดย เสนอให้มี “หน่วยที่สาม” รับมอบอำนาจ จากกรมโรงงาน ให้ทำหน้าที่ monitoring, auditing คุณภาพสิ่งแวดล้อมของโรงงาน ทั้งนี้มีข้อสมมติ ชื่อนว่า หน่วยที่สามต้อง “ทำงานจริง” ภายใต้กติกาการแข่งขันโดยเสรี เพราะถ้า หากมีหน่วยงานตรวจสอบที่สาม ถึงมี จำนวนมาก ซึ่งอึดกัน แบ่งอาณาเขตและ ดินแดนท่ามาหากิน ไม่ตรวจสอบดำเนิน การอย่างแท้จริง ระบบตรวจสอบจะไม่ สัมฤทธิ์ผล - ซึ่งกลับเป็นผลเสียหายของ ระบบมากกว่า กล่าวคือ การบังคับใช้ กฎหมายไม่เกิดขึ้นจริงแต่มีต้นทุนต่อ สังคมเพิ่มขึ้น (ระบบสร้าง “ค่าเช่า” ซึ่ง แบ่งปันกันระหว่างหน่วยที่สาม และเจ้า พนักงานระดับสูงของหน่วยราชการ (ผู้ เขียนไม่ทราบว่าเป็นการมองโลกในแง่ ร้ายเกินไปหรือไม่?) จะอย่างไรก็ตาม คน ที่มีอายุและเห็นโลกมาพอสมควร ย่อม จะนึกถึงตัวอย่างที่ “ดี” และการปฏิบัติ “ชั่ว” ในโลกปฏิบัติ ทำให้ผู้เขียนไม่ สามารถจะมองในแง่ดีเพียงด้านเดียว

⁷ ร่างกฎหมายในปัจจุบันระบุเพียงว่าให้รายงานสถานะการเงิน ซึ่งในความเห็นของผู้เขียน เป็นข้อมูล “บาง เลี้ยว” ที่ไม่มีคุณประโยชน์มากนัก ไม่สามารถเทียบได้ว่า รายรับมาก “ดี” หรือ “ไม่ดี” ระบบข้อมูลสนเทศที่ดี ควรมีความครบถ้วน รอบด้าน ให้ข้อมูล input, output และ outcome เปรียบเทียบ performance, productivity และ cost-effectiveness

สรุป

บทความนี้เสนอแนะว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการใช้มาตรการบังคับ ผ่านกฎหมายและระเบียบ ซึ่งได้ผลดีระดับหนึ่ง แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตมีลักษณะซับซ้อนยิ่งขึ้น ทางเราจะต้องมีเครื่องมืออื่นๆ มาเสริม การใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instruments) ซึ่งสามารถนำมาช่วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลต่อราคาสินค้า และจูงใจให้ผู้ผลิต/ผู้บริโภคประหยัดการใช้ทรัพยากร ให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

บทความชี้ว่า มีเครื่องมือหลายอย่างที่สามารถนำมาใช้ได้ เช่น ภาษีมลพิษ การกำหนดค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม การมัดจำ และ performance bond บทความเสนอความเห็น

สนับสนุนให้รัฐ จัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการลดอัตราภาษีชนิดอื่น ซึ่งจะช่วยให้สังคมไทย “ได้กำไรสองต่อ” (Double Dividend Hypothesis) ทั้งนี้ให้รายรับของรัฐบาลคงเดิม และได้เสนอตัวอย่างมาด้วย

สุดท้าย ผู้เขียนเสนอข้อวิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งกรมโรงงานได้ยกร่างโดยจะมีการจัดเก็บ “ภาษีมลพิษ” จากโรงงาน ถึงแม้ผู้เขียนเห็นพ้องว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อดีหลายประการและมีความริเริ่มให้ “หน่วยที่สาม” เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบมลพิษจากโรงงาน แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อบกพร่องหลายประการที่ควรแก้ไข เพิ่มเติมให้มีความชัดเจน คำนึงถึง revenue recycle กล่าวคือให้กระจายเงินรายได้จากการจัดเก็บให้ภูมิภาคและท้องถิ่นซึ่งจะต้องทำหน้าที่แก้ไข/บรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม

(ร่าง)

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรม

“มลพิษ” หมายความว่า มลพิษตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกำหนดวิธีการคำนวณหรืออัตราค่าบริการหรือค่าการปล่อยมลพิษ หรือค่าจากผลิตภัณฑ์ หรือค่าการจัดการมลพิษตามชนิดของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงานแล้วแต่กรณี

“ค่าบริการ” หมายความว่า ค่าบริการในการบำบัดหรือกำจัดของเสียตามคุณลักษณะของของเสีย ว่ายากหรือง่ายต่อการกำจัดมีความเป็นพิษมากน้อยเท่าใด หรือตามน้ำหนักหรือปริมาณของของเสีย

“ค่าการปล่อยมลพิษ” หมายความว่า ค่าที่เรียกเก็บจากเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษในกรณีที่ปล่อยมลพิษออกสู่ภายนอก ทั้งที่เกินและไม่เกินมาตรฐานตามที่กำหนด โดยคำนึงถึงความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัย

“ค่าจัดการมลพิษจากผลิตภัณฑ์” หมายความว่า ค่าที่เรียกเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่มีมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อนำมาใช้ในการบวนการผลิตหรือการบริโภค หรือในการบำบัดหรือกำจัด

“ค่าการจัดการมลพิษ” หมายความว่า ค่าที่เรียกเก็บโดยวัตถุประสงค์เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมปรับปรุงกระบวนการการผลิตรวมถึงการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะทำให้เกิดการลดปริมาณของเสียหรือมลพิษที่เกิดขึ้น

“เทคโนโลยีสะอาด” หมายความว่า กลยุทธ์ในการปรับปรุงผลิตภัณฑ์ บริการ กระบวนการอย่างต่อเนื่อง (clean technology) เพื่อจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพให้เปลี่ยนเป็นของเสียน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย เป็นการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิด ซึ่งจะช่วยทั้งการรักษาสิ่งแวดล้อมและการลดค่าใช้จ่ายในการผลิตไปพร้อม ๆ กัน

“การปล่อยมลพิษ” หมายความว่า การปล่อยมลพิษออกจากโรงงานหรือเขตประกอบการอุตสาหกรรม หรือนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ทั้งที่เกินหรือไม่เกินมาตรฐานที่กำหนด

“การจัดการมลพิษ” หมายความว่า การที่โรงงานปรับปรุงกระบวนการผลิตซึ่งจะทำให้เกิดการลดปริมาณของเสียหรือมลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งโรงงานสามารถเลือกดำเนินการอย่างใดก็ได้ตามแต่ฐานะทางด้านเศรษฐกิจจะเอื้ออำนวย เพื่อนำไปสู่การลดมลพิษจากการดำเนินการกิจการโรงงาน เช่น การเปลี่ยนวัตถุดิบ การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม การปรับปรุงระบบบำบัด หรือกำจัดของเสีย การจัดการภายในโรงงานหรือการปรับปรุงทางด้านอื่น ๆ เป็นต้น

“ผลิตภัณฑ์” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์จากการบวนการผลิตที่มีมลพิษสูง หรือผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้อีกที่ก่อให้เกิดมลพิษสูง หรือผลิตภัณฑ์ที่ระหว่างการใช้งานก่อให้เกิดมลพิษสูง หรือผลิตภัณฑ์ที่นำมาใช้แล้วจะต้องทำการกำจัดอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน” หมายความว่า สิ่งจูงใจให้มีการลงทุนเพื่อลดการทำให้เกิดมลพิษหรือให้มีพฤติกรรมไปในทางที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม จากการประกอบกิจการโรงงาน เช่น การเรียกเก็บค่าบริการในการบำบัดหรือกำจัดของเสียตามคุณลักษณะของของเสีย หรือการเรียกเก็บค่าจัดการมลพิษจากผลิตภัณฑ์ หรือการเรียกเก็บค่าการปล่อยมลพิษหรือการเรียกเก็บค่าการจัดการมลพิษ หรือการจ่ายค่ามัดจำสำหรับผลิตภัณฑ์ที่จะทำให้เกิดมลพิษหรือการสร้างระบบตลาดเกี่ยวกับการซื้อขายของเสียหรือสารมลพิษ หรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ทางอ้อมอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน เป็นต้น ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8 (9) (10) และ (11) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

“(9) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน โดยอาจกำหนดตามจำพวกของโรงงาน หรือตามประเภทหรือชนิดของโรงงานในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือบริเวณพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยจะกำหนดให้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ชนิดใดชนิดหนึ่งก็ได้ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม”

“(10) กำหนดประเภทหรือชนิดของผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษสูง เพื่อประกอบการใช้กับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน”

“(11) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเพื่อให้เกิดการใช้เทคโนโลยีสะอาดในกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 9 ในกรณีที่จะต้องมีการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร หรือสิ่งแวดล้อมเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อาจมีการกำหนดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่จะต้องมีการติดตามตรวจสอบ หรือการตรวจสอบระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมโรงงานในท้องที่หรือพื้นที่ที่มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษโรงงาน อาจมีการกำหนดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และคุณสมบัติของเอกชนผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ให้เอกชนผู้ดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา”

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 42 ทวิ มาตรา 42 ตรี มาตรา 42 จัตวา มาตรา 42 เบญจ มาตรา 42 ฉ มาตรา 42 สัตต และมาตรา 42 อัฐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

“มาตรา 42 ทวิ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรม” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมโรงงาน และการบริหารกองทุน
 - (2) เพื่อให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานกู้ยืมเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการจัดการมลพิษหรือของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน
 - (3) เพื่อศึกษา วิจัย พัฒนาเกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมโรงงาน
 - (4) เพื่อการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมโรงงานโดยรวมซึ่งรวมถึงการรวบรวม ขนส่ง บำบัด กำจัด มลพิษที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่หรือในบางกรณีที่เป็น
 - (5) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงานบางชนิดอาจมีการดำเนินการในลักษณะพิเศษ เพื่อเป็นการจูงใจอาจมีการคืนเงินบางส่วนจากกองทุน ให้แก่ ผู้ชำระตามวิธีการที่กำหนดก็ได้
 - (6) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรม
- ให้กองทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรมเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานอยู่ที่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม”

“มาตรา 42 ตริ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคนซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุน คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การอยู่ในตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“มาตรา 42 จัตวา คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้”

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา 42 ทวิ
- (2) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน
- (3) บริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานกองทุน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

การดำเนินการตาม (1) (2) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการบริหารกองทุนอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะมอบหมายก็ได้

ในการประชุมของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้น่าระเบียบว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

“มาตรา 42 เบญจ ในการกระทำตามมาตรา 42 จัตวา กับบุคคลภายนอกให้ประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้กระทำการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

นิติกรรมที่ประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หรือมติคณะกรรมการบริหารกองทุน ย่อมไม่ผูกพันคณะกรรมการบริหารกองทุน

“มาตรา 42 ฉ กองทุนประกอบด้วย”

- (1) เงินที่เก็บได้ตามมาตรา 43 วรรคสอง
- (2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (3) เงินจากดอกเบี้ยและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุน
- (4) เงินค่าปรับตามมาตรา 63
- (5) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุน

“มาตรา 42 สัตต เงินกองทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรม ให้นำมาใช้จ่ายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 42 ทวิ เท่านั้น และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรมและของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

“มาตรา 42 อัญญู ภายในเดือนเมษายน ของทุกปีให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรม จัดทำงบดุลแสดงฐานะการเงินโดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐมนตรี

ให้รัฐมนตรีจัดให้มีการประกาศงบดุลและรายงานตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 43 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

“ผู้ประกอบการโรงงานที่กำหนดให้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงานจะต้องชำระค่าบริการ หรือค่าการปล่อยมลพิษ หรือค่าจัดการมลพิษจากผลิตภัณฑ์หรือค่าการจัดการมลพิษอุตสาหกรรม ตามที่กำหนดในแต่ละชนิดของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงานที่นำมาใช้กับโรงงานนั้น แล้วแต่กรณี เข้ากองทุนจัดการมลพิษอุตสาหกรรม ตามอัตราที่ได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตามมาตรา 43 ทวิ วรรคเจ็ด หรือวรรคแปด แล้วแต่กรณี ถ้ามิได้ชำระภายในเวลาที่กำหนด ให้ชำระเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือน และถ้ายังไม่ยินยอมชำระโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดประกอบกิจการไว้จนกว่าจะได้ชำระพร้อมกับเงินเพิ่มครบจำนวน และให้นำมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 41 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีผู้ประกอบการโรงงานผู้ใด หากได้มีการชำระค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมหรือชำระเงินอื่นใดในลักษณะคล้ายกันตามกฎหมายอื่นแล้วอาจได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนการชำระเงินเข้ากองทุนดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ประกอบการโรงงาน ซึ่งจะต้องชำระเงินในกรณีต่าง ๆ ตามวรรคสอง ให้ได้รับยกเว้นเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามวรรคหนึ่ง

ค่าธรรมเนียมรายปีที่จัดเก็บได้ตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน โดยให้นำไปใช้เกี่ยวกับการว่าจ้างเอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดการทำรายงานผลการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร

หรือสิ่งแวดลอมแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง หรือเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยภาครัฐ หรือภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและพัฒนากิจการอุตสาหกรรม การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงินให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เงินที่จัดเก็บได้ตามมาตรา 43 วรรคสอง ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน และหากจะกำหนดให้เงินส่วนใดที่จะต้องกลับคืนให้แก่ผู้ชำระเงินตามหลักการของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงานที่นำมาใช้นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

มาตรา 8 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 43 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

"มาตรา 43 ทวิ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านการบัญชี และผู้ทรงคุณวุฒิด้านอื่นตามความเหมาะสมรวมทั้งสิ้นไม่เกินเก้าคน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้"

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์เกี่ยวข้องกับกิจการต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรม

ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการ รองประธาน กรรมการและเลขานุการ ตำแหน่งละหนึ่งคน

การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระการประชุม วิธีพิจารณาและหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการจะมอบหมายก็ได้

ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดวิธีการคำนวณหรืออัตราค่าบริการ หรือค่าการปล่อยมลพิษ หรือค่าจัดการมลพิษจากผลิตภัณฑ์ หรือค่าการจัดการมลพิษ ตามชนิดของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงานแล้วแต่กรณี การกำหนดวิธีการคำนวณหรืออัตราต่าง ๆ ดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงาน ซึ่งเข้าสู่ระบบการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน ชำระค่าบริการ หรือค่าการปล่อยมลพิษ หรือค่าจัดการมลพิษจากผลิตภัณฑ์ หรือค่าการจัดการมลพิษ แล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาที่กำหนดและภายในอัตราที่คณะกรรมการกำหนด หรืออัตราตามวิธีการคำนวณที่คณะกรรมการกำหนด แล้วแต่กรณี

ผู้ประกอบการกิจการโรงงาน ซึ่งไม่เห็นด้วยกับจำนวนอัตรการแจ้งให้ชำระตามวรรคเจ็ด ให้ขอคำวินิจฉัยต่ออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำร้องขอคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นที่สุด

ในระหว่างรอคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงาน ตามวรรคแปดได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระเงินเพิ่มตามมาตรา 43 วรรคสอง"

มาตรา 9 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 65 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

[illegible]

100 บาท	ละบาท	(1) ค่าเช่า
100,000 บาท	ละบาท	(2) ค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์
1,000 บาท	ละบาท	(3) ค่าเบี้ยประกันภัยสุขภาพ
1,000,000 บาท	ละบาท	(4) ค่าเบี้ยประกันภัยอุบัติเหตุ
1,000,000 บาท	ละบาท	(5) ค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์

- Bovenberg, A. Lans and Rudd A. de Mooij 1997 "Environmental tax reform and endogenous growth," *Journal of Public Economics*, 63: 207-237.
- Direk Patmasirawat, et al. 1995 *Full Cost Water Pricing: A Case Study of Phuket, Thailand* Development Research Institute Report.
- Goulder, L.H. 1995 "Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide," *International Tax and Public Finance*, 2: 155-182.
- Schob, Ronnie 1996 "Evaluating tax reforms in the presence of externalities," *Oxford Economic Papers*, 48: 537-555.
- Sandmo, Agnar 1975 *Scandinavian Economic Journal*
- Smith, Paul 1996? *Green Taxes*
- Oates, Wallace E. 1995 "Green taxes: can we protect the environment and improve the tax system at the same time?" *Southern Economic Journal*, 61: 915-922.
- Thailand Environment Institute 1998 *Applying Economic Instruments for Environment, s* reserach report to Department of Factory, Ministry of Industry.
- AEA and TEI 1999 *Market Based Instruments for Thailand*, a research supported by ADB for the Office of Environmental Policy and Planning, MOSTE.
- Warford, Jeremy 1994 "Full-cost water pricing", a paper presented at EEPSEE Conference in Singapore.