

ไต่เวลา.. ภาษีสิ่งแวดล้อมและการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่

- ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์¹ -

direk@econ.tu.ac.th

คอลัมน์เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 14 มิถุนายน 2553

I.

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มรายจ่ายของภาครัฐ ได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้ว คาดว่าจะส่งผลให้ภาคเอกชนมีความมั่นใจและกำลังซื้อของภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน แต่ว่านโยบายการคลังนั้นมีองค์ประกอบสองด้าน คือ ด้านรายจ่าย และ ด้านรายรับ ... ในโอกาสนี้ผู้เขียนขอทำหน้าที่วิเคราะห์การปฏิรูปการคลังด้านรายรับ โดยคาดว่ารัฐบาลอภิสิทธิ์ (หรือรัฐบาลใหม่) จะผลักดันในช่วงปี 2553-2555 น่าจะ ได้แก่ ก) ภาษีทรัพย์สิน ข) ภาษีมรดก และ ค) ภาษีสิ่งแวดล้อม

ภาษีสิ่งแวดล้อมนับว่าน่าสนใจ ทำทนาย อีกทั้งสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย—ซึ่งกำลังเผชิญปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษอุตสาหกรรม และความขัดแย้งในสังคม ผู้เขียนไม่มีความลังเลแม้แต่น้อยที่จะตั้งข้อสันนิษฐานว่า ภาษีสิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นเครื่องมือใหม่ที่มีประสิทธิภาพเพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตผู้บริโภคร่วมมือกับภาครัฐเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันจะเกิด “กิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” และการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ในโอกาสนี้ขอนำแนวคิดและข้อเสนอโครงการวิจัยที่สถาบันวิจัยชั้นนำของไทยได้ศึกษาวิจัยไปก่อนหน้า มาเล่าสู่กันฟัง

II.

คำว่า ภาษีสิ่งแวดล้อม หมายถึงการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมกับนำรายได้ที่จัดเก็บมาสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นคุณกับสิ่งแวดล้อมเช่นกิจกรรมรีไซเคิล สินเชื่อด้านสิ่งแวดล้อม การลงทุนปรับปรุงเทคโนโลยีที่สะอาด ฯลฯ โดยทั่วไปมักจะกำหนดให้เป็นภาษีแบ่ง หรือ “ภาษีฐานร่วม” ระหว่างรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น เพราะว่าภาระของการดูแลสิ่งแวดล้อมและการเฝ้าระวังความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมกระจายในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีเงินทุนไปบริหารส่วนการออกแบบให้จัดเก็บโดยส่วนกลางหรือเชิงสหการ (แทนที่จะให้แต่ละท้องถิ่นจะจัดเก็บ) นั่นมีข้อดีด้านการประหยัดค่าใช้จ่าย ทั้งถึงและเป็นธรรม

แต่ในกฎหมายไทยนั้นยังไม่มีคำว่าภาษีสิ่งแวดล้อม แม้แต่ใน *พรบ.สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535* ที่ตราเป็นกฎหมายในรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ยังไม่ได้บรรจุคำนี้ ความจริงพระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอความคิดและหลักการดีๆ ไว้หลายประการ ตัวอย่างเช่น *หลักการผู้สร้างมลพิษต้องจ่าย* ในโอกาสนี้ผู้เขียนเห็นว่า ถึง

¹ ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนยินดีมอบคำแนะนำและวิจารณ์จากผู้อ่านทุกท่าน ส่งความเห็นมาที่ direk@econ.tu.ac.th

เวลาต้องบรรจุภาษีสิ่งแวดล้อมและเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม ไว้ในกฎหมายไทย รวมทั้งเร่งรัดให้ส่วนราชการเอาจริงเอาจังกับการเฟ้อระวังและดูแลสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่ละเลยหรือ “แซ่เข็น” ไม่ดำเนินการจนกระทั่งถูกประชาชนร้องเรียนหรือฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมอย่างที่ทราบกันดี

การออกแบบภาษีสิ่งแวดล้อม นั้นเกี่ยวข้องกับคำศัพท์ 2-3 คำ ได้แก่ฐานภาษี อัตราภาษี และวิธีการบริหารภาษี เริ่มจากฐานภาษีว่าจะเก็บจากฐานอะไร? สำหรับภาษีสิ่งแวดล้อม—ฐานภาษีก็คือ ก) การบริโภคอันเป็นสาเหตุและต้นตอของการทิ้งซาก ขยะทั้งที่อันตรายและไม่อันตราย กลายเป็นภาระต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและภาระสำหรับ เทศบาล อบต. อบจ. ในการดูแล ข) กิจกรรมที่เกิดความเสี่ยงต่อสภาพสิ่งแวดล้อม เช่น กิจกรรมเหมืองแร่ โรงงานที่ใช้สารเคมี โรงกลั่นน้ำมัน ท่อก๊าซซึ่งอาจจะรั่วไหลหรือระเบิดได้ เรือบรรทุกน้ำมัน เป็นต้น ค) กระบวนการผลิตที่ไม่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น ใช้น้ำมันดิบที่มีกำมะถันสูงในกระบวนการกลั่นหรือเครื่องจักรที่ด้อยประสิทธิภาพ เพื่อจูงใจให้ “เปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิต” ที่ดีกว่าสะอาดกว่า สำหรับอัตราภาษีกับวิธีการบริหารภาษี ขอตะเอาไว้ก่อน

III.

ตัวอย่างภาษีสิ่งแวดล้อมตามที่สถาบันวิจัยหลายแห่งได้ทำการศึกษาและเสนอแนะอย่างชัดเจนนั้น เกี่ยวข้องกับ “ภาษีการทิ้ง” ซากผลิตภัณฑ์ ซากบรรจุภัณฑ์ ซึ่งมีทั้งสินค้าบริโภคและสินค้าคงทนถาวร เช่น ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ หลอดไฟ แบตเตอรี่ ขวด กระป๋อง ภาชนะบรรจุพลาสติก ขางรถยนต์ น้ำมันเครื่อง กล่อง ฯลฯ ซากเหล่านี้จำนวนหนึ่งมีวัสดุอันตรายคือสารโลหะหนักเจือปนอยู่ด้วย เช่น สารปรอทในจอโทรทัศน์ สารแคดเมียม สารตะกั่ว ฯลฯ

ข้อเสนอ การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นทำนองนี้

- ภาษีผลิตภัณฑ์ (product charges) และระบบรับซื้อคืน (buy-back guarantee scheme) หมายถึง จัดเก็บภาษีการทิ้ง ณ โรงงานหรือผู้นำเข้า คือเก็บที่ต้นทาง กล่าวคือ เมื่อผู้บริโภคซื้อผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ต้องจ่ายไว้ก่อน เปรียบเหมือนกับเงินมัดจำเช่น เมื่อซื้อตู้เย็นใหม่จ่ายมัดจำไว้ 800 บาท หรือขางรถยนต์ต้องจ่าย 100 บาทต่อเส้น เมื่อใช้จนเก่ากลายเป็นซาก นำไปขายคืนกับระบบรับซื้อคืน (ปลายทาง) ซึ่งจะบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยที่ผู้นำซากมาคืนอาจจะได้เงินคืน เช่น ขางรถยนต์เก่ารับซื้อคืนในอัตรา 50 บาทต่อเส้น ซากตู้เย็นได้รับเงินคือ 400-500 บาท ส่วนที่เหลือถือเป็นค่าบริหารจัดการซาก
- ระบบบริหารซาก ประกอบด้วยองค์กรสามฝ่าย คือ สำนักกรีไซเคิล (ขอเรียกชื่อเล่นไปพลางก่อน—อนาคตจะเสนอให้มีโครงการประกวดซื้อแท่งและเป็นคำไทย) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบซื้อคืน (ซาเล้ง) – ซึ่งในส่วนหลังนี้เทศบาลและ อบต. ประสงค์จะทำหน้าที่ซาเล้งเราก็ไม่ต่างกัน โดยแต่ละฝ่ายได้รับเงินรายได้ที่กันไว้แล้วตามความรับผิดชอบ ซึ่งไม่ใช่เป็นรายได้เพื่อความร่ำรวย – แต่เป็นรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ให้จัดการได้อย่างยั่งยืน “เลี้ยงตัวเองได้”

- **ภาษีบรรจุภัณฑ์ (packaging tax)** นั้นอิงกับหลักการความรับผิดชอบอย่างครบถ้วนของผู้ผลิต (EPR=extended producers' responsibility) หมายถึง ผู้ผลิตต้องทำหน้าที่เก็บซากบรรจุภัณฑ์ เช่นขวด กระจก ภาชนะบรรจุพลาสติก คลับ ฯลฯ คืนไปให้หมด เช่น ผลิตไปแล้ว 1 ล้านชิ้น ต้องรับซากบรรจุภัณฑ์ให้ครบถ้วน ถ้าเก็บได้เพียง 8 แสนชิ้น ส่วนที่เหลือ 2 แสนชิ้นต้องจ่ายค่าปรับ เพราะถือว่าผลักรังเหย้าให้หน่วยงานท้องถิ่น นี่คือนโยบายที่หนึ่ง แต่ผู้ผลิตบางรายคำนวณแล้วว่าจัดเก็บไม่คุ้มค่าแพงเกินไป ให้ใช้แนวทางที่สอง คือซื้อบริการจัดเก็บจากภาครัฐ คือจ่ายค่าธรรมเนียมบรรจุภัณฑ์ ซึ่งอัตราจะแปรผันตามน้ำหนัก ตามปริมาตร ความยากง่ายหรือความเปราะบางของซาก ด้วยระบบจัดการเช่นนี้จะเกิด “เจ้าภาพใหม่” ในการเก็บรวบรวมซากบรรจุภัณฑ์นำมาจัดการอย่างถูกวิธี (ส่วนที่เป็นซากอันตรายส่งไปยังโรงบำบัดอย่างครบถ้วน) ไม่ใช่การแอบทิ้งในป่าหรือพื้นที่สาธารณะ
- **พันธบัตรสิ่งแวดล้อม** เป็นอีกข้อเสนอหนึ่งคือให้กิจการที่เสี่ยงทำให้เกิดผลกระทบขนาดใหญ่ ต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือพันธบัตรรัฐบาลโดยให้ได้รับดอกเบี้ยเมื่อครบกำหนด--แต่ต้องมีเงื่อนไขหักเงินต้นหรือดอกเบี้ย – หากว่าโรงงานนั้นทำให้เกิดอุบัติเหตุและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำลำธารทำให้ปลาตายเป็นเบือ สารเคมีรั่วไหล การปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำ รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร—สมมติเป็นตัวเลขว่า 1 หมื่นล้าน รัฐบาลมอบอำนาจให้กองทุนสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ 1,2,3 ... ตัวอย่างเช่น ระยอง และมาบตาพุด ลำพูน อุรุษยาหรือสระบุรี ที่มีนิคมอุตสาหกรรมจำนวนมาก จังหวัดที่มีกิจการเหมืองแร่ กองทุนพื้นที่อาจจะถือเงิน 1-2 พันล้านบาท ซึ่งเป็นเงินทุนของรัฐบาลแต่มอบอำนาจให้พื้นที่บริหารดูแลโดยให้มีคณะกรรมการและระเบียบการใช้เงินทุน แนวความคิดนี้มีคำศัพท์เฉพาะเรียกว่า performance bond ทำนองเดียวกับ คำมัดจำความเสียหายของนักศึกษาเมื่อเช่าหอพักอยู่ ยังถูกเรียกเก็บคำมัดจำความเสียหายไว้ 4-5 พันบาท

IV.

ข้อเสนอที่นำมาสู่กันฟังนี้ จึงเป็นอะไรที่มากกว่าจินตนาการ คือมีการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบโดยสถาบันวิชาการหลายแห่ง มีตัวอย่างดีๆ ที่ประสบผลสำเร็จแล้วในหลายประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาที่สังคมไทยพึงให้ความเอาใจใส่และรัฐบาลไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะร่วมมือผลักดันในเกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันต้องเผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์ว่า ไม่ใช่แค่เก็บเงินชาวบ้านไปเฉยๆ หรือเพียงแค่ต้องการ “ถอนขนห่าน” แต่จะต้องสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมใหม่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เกิดเจ้าภาพและการทำงานอย่างเป็นภาคี ข้อเสนอใหม่นี้จึงประมวลเอาความคิดดีๆ ทั้งสามด้าน คือ ด้านการคลัง (ภาษี) การเงินหมายถึงกองทุน และด้านบริหาร หมายถึงเจ้าภาพใหม่เฝ้าระวังด้านสิ่งแวดล้อมเป็นภาคีเครือข่าย ประกอบด้วยรัฐบาลและส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและเอกชนที่อาสาเข้ามาทำหน้าที่ชาเล็ง