

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้ง มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และ มลพิษจากกากของเสียต่างๆ จากแหล่งกำเนิดทั้งจาก ภาคชุมชน ภาคการเกษตรหรือภาคอุตสาหกรรมล้วนแต่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นๆ เนื่องจากวัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิตนั้นส่วนมากเป็นวัตถุดิบอันตรายทำให้การปล่อยมลพิษจากโรงงาน โดยตรงไม่ว่าจะเป็น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษจากกากของเสียอันตรายต่างๆ ล้วนก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยซึ่งต้องอาศัยรายได้จากการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ก่อให้เกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการจัดการกับปัญหาความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและรัฐเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยใช้งบประมาณของแผ่นดินซึ่งส่วนมากมาจากรายได้ของประชาชนในสังคมในการแก้ปัญหา อันจะเห็นได้ว่าไม่มีความเป็นธรรมและมีได้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) แต่อย่างไร

การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นซึ่งมีผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและประชาชน ผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลมิใช่ผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ในทันที แต่จะต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกว่าจะได้มาซึ่งค่าชดเชยต้องใช้เวลายาวนาน ไม่ทันต่อการเยียวยาความเสียหายที่

เกิดขึ้น อีกทั้งไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะได้มาซึ่งค่าเสียหายหรือไม่ ทำให้กลับมาเป็นเช่นเดิมได้นอกจากนั้น มาตรการอื่นๆที่ใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยหลักการกำกับและควบคุม (Command and Control) โดยการออกกฎหมายกำหนดมาตรการต่างๆให้ประกอบการปฏิบัติตาม และหากฝ่าฝืนก็ลงโทษตามกฎหมายก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้เช่นกัน เนื่องจากการจะปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กำลังของเจ้าหน้าที่ในการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นยังไม่เพียงพอกับจำนวนโรงงานที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งการกำหนดบทลงโทษของกฎหมายที่ยังไม่มากพอที่จะจูงใจให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวและปฏิบัติตาม เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่า ผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานในการปรับปรุงโรงงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและให้ปรับอีกวันละ 5,000 บาท จนกว่าจะหยุดประกอบการกิจการ เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าในประเทศต่างๆทั้งสหภาพยุโรปและอาเซียนซึ่งเผชิญกับปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้มีการนำเอามาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมีการตรากฎหมายขึ้นให้มีการจัดเก็บค่ามลพิษดังกล่าว ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมผู้ปล่อยมลพิษผู้สิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามอัตรามลพิษที่ปล่อย เช่น ประเทศเวียดนามและประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากค่า BOD และ โลหะหนักประเภทต่างๆ หรือ ประเทศจีนที่เก็บจากค่ามลพิษทุกตัวที่โรงงานได้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม โดยเงินได้จากภาษีนี้นจะถูกนำเข้าสู่กองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาใช้พัฒนาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นต่อไป ทั้งนี้ผลที่ได้จากการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ คือ ผู้ประกอบการปล่อยมลพิษน้อยลงเพื่อที่จะได้เสียภาษีน้อย อันส่งผลให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ดีขึ้นและประเทศมีเงินได้มากยิ่งขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ การที่ประเทศไทย เป็นหนึ่งในประเทศที่กำลังจะเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน การให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากการสร้างความเชื่อมั่นในการเข้ามาลงทุนในประเทศประกอบการที่ประเทศเวียดนามและฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศที่กำลังจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเช่นเดียวกับไทย ได้มีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของอาเซียนที่ว่าอาเซียนเป็นหนึ่งใน ประเทศไทยจึงควรรนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับมาตรการกำกับและควบคุม (Command and Control) ที่มีอยู่เดิมรวมถึงมาตรการอื่นๆ เช่น การดำเนินการเพื่อให้ได้มาตรฐาน ISO 14001 การณรงค์ให้ผู้บริโภคใช้สินค้าหลากหลายเขียว หรือ การสร้างจิตสำนึกให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility :CSR) เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นรวมทั้งยัง

สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยประเทศไทยควรเริ่มเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมและค่อยพัฒนาไปสู่การเก็บภาษีมลพิษทางอากาศและภาษีสิ่งแวดล้อมด้านอื่นต่อไปตามหลักการของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย(Polluter Pays Principle) ถูกนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาได้จริงต้องตามวัตถุประสงค์ของหลักการดังกล่าวอันนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน(Sustainable Development) ในที่สุด

ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยเฉพาะและกำหนดให้ภาษีมลพิษทางน้ำเป็นประเภทหนึ่งของภาษีดังกล่าว 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) โลหะหนักประเภทต่างๆ
3. อัตราภาษีที่จัดเก็บ คือ อัตราคงที่ ใช้กับโรงงานประเภทที่ 1 และอัตราแปรผันใช้กับโรงงานประเภทที่ 2,3
4. หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บ คือ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บโดยให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บภาษีมลพิษจากโรงงานประเภท 2, 3 ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เป็นผู้จัดเก็บภาษีมลพิษจากโรงงานประเภทที่ 1
5. การจัดสรรเงินได้ คือ กรมสรรพสามิตจะนำเข้างบประมาณแผ่นดินและกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อนำไปใช้พัฒนางานด้านต่างๆของท้องถิ่นต่อไปซึ่งรวมถึงการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยทั้งนี้ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยอาจมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ควรออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ภาษีสสิ่งแวดล้อมประเภทต่างๆ เช่น ภาษีมลพิษทางน้ำ ภาษีมลพิษทางอากาศ มิใช่กำหนดให้ภาษีสสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการการคลังดังเช่นที่มีร่างพระราชมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมขึ้น เนื่องจากออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีนั่นถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ

และเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายดังกล่าวจึงต้องมีความชัดเจน ประกอบกับต้องมีความเป็นธรรมมากเพียงพอ

2. การกำหนดฐานภาษีโดยใช้พารามิเตอร์หรือดัชนีวิเคราะห์ค่าต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้แต่แรกนั้น อาจไม่ครอบคลุมมลพิษทั้งหมด หากต่อไประบบการจัดเก็บภาษีเป็นระบบมากขึ้นแล้ว ควรพัฒนาเป็นการเก็บภาษีทุกประเภทที่ปล่อยโดยมีการแปรค่าในการจัดเก็บเช่นเดียวกับประเทศจีน

3. อัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บนั้นไม่ควรมากเกินไปในช่วงแรกเพราะผู้คนจะตระหนก ต้องรอให้มีประสบการณ์ก่อนแล้วค่อยประเมินพัฒนา ปรับปรุง กล่าวคือ ในช่วงแรกที่กำหนดให้มีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นอาจเก็บในอัตราที่คงที่ทั้งหมดก่อนแล้วเมื่อระบบของการจัดเก็บเริ่มเข้าที่และมีความพร้อมมากเพียงพอ จึงให้โรงงานประเภท 2, 3 เก็บในอัตราแปรผันต่อไป นอกจากนี้ การกำหนดอัตราภาษีในแต่ละประเภทอุตสาหกรรมนั้น ต้องคำนึงต้นทุนด้วยเพราะแต่ละอุตสาหกรรมมีต้นทุนในการควบคุมมลพิษแตกต่างกันจึงควรกำหนดให้เป็นธรรมตามหลักภาษีอากรที่ดี

4. นอกจากการใช้มาตรการภาษีและค่าธรรมเนียมแล้ว การให้การสนับสนุนทางการเงิน อาจเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ดีควรนำมาใช้ เช่น รัฐบาลควรลดภาษีในส่วนของภาษีนิติบุคคล หรืออาจออกเป็นนโยบายภาษีให้สามารถนำต้นทุนต่างๆที่ได้ใช้ในการปรับปรุงกระบวนการผลิตและระบบบำบัดน้ำเสียต่างๆมาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ เป็นต้น

5. ให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยารักษาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยนำเงินได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งที่มาของเงินทุน ซึ่งกองทุนดังกล่าวจะใช้ในการช่วยเหลือ โดยที่ยังไม่ต้องการนำคดีขึ้นสู่ศาล

6. การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ประเภทภาษีมลพิษ อาจเริ่มต้น โดยการเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมเป็นการนำร่องไปก่อน เนื่องจากโรงงานส่วนใหญ่เป็นโรงงานประเภทที่ 3 ซึ่งมีการปล่อยมลพิษในปริมาณที่มากกว่าโรงงานที่ตั้งในพื้นที่อื่นๆ

7. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอันเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ดี แต่ส่วนกลางต้องให้ความรู้ความเข้าใจและเพิ่มบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง เนื่องจากนโยบายเดิมที่ให้ท้องถิ่นมีการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียนั้น ยังเกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากบุคคลกรไม่มีความรู้ความเข้าใจมากเพียงพอในการดำเนินการดังกล่าว

8. การเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่สามารถช่วยให้ผู้ประกอบการลดการปล่อยมลพิษ แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมได้ทั้งหมด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรมีมาตรการอื่นๆที่สามารถนำมาใช้ควบคู่กับการเก็บภาษีจากมลพิษทางน้ำ เช่น อาจมีการออกใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ เป็นต้น

9. แม้ว่าจะมีกฎหมายและมาตรการต่างๆมากมายเพียงใด แต่หากหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและผู้ประกอบการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรการต่างๆที่ได้กำหนดไว้ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ จึงควรมีนโยบายสร้างจิตสำนึกที่ดี ทั้งในด้านผู้บังคับใช้ผู้ประกอบการ เพื่อให้กฎหมายและมาตรการที่มีอยู่เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10. รัฐบาลควรทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้จักกับภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทต่างๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจก่อนที่จะออกมาตรการมาใช้บังคับ