

การพัฒนากฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับอุตสาหกรรมในประเทศไทย : มุมมองนิติเศรษฐศาสตร์*

DEVELOPING ENVIRONMENTAL TAX LAW FOR THAI INDUSTRY: A LAW AND ECONOMICS PERSPECTIVE

จักกฤษ กระต่ายวงษ์พระจันทร์, ธัชชนันท์ อิศรเดช, วรพรรณ จันทรากุลศิริ

Jakkrit Krataiwongphachand, Thatchanan Itsaradetch, Woraphan Chandrakulsiri

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

Corresponding Author E-mail: jakkitk@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งเสนอกรอบการพัฒนากฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย โดยใช้แนววิเคราะห์เชิงนิติเศรษฐศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นด้านมลพิษจากกิจกรรมอุตสาหกรรม เช่น น้ำเสีย ก๊าซเรือนกระจก และของเสียอันตราย พร้อมเสนอให้ใช้กลไกภาษีสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อสร้างแรงจูงใจในการลดการปล่อยมลพิษและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของภาคอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม โดยบทความนี้ใช้การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาจากประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ได้แก่ ประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งประสบความสำเร็จในการออกแบบและบังคับใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เปรียบเทียบกับกรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย ซึ่งยังขาดกลไกเชิงทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพในการบังคับใช้ การออกแบบภาษีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมควบคู่กับการบริหารจัดการที่โปร่งใส การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และการเชื่อมโยงกับนโยบายส่งเสริมเทคโนโลยีสะอาด ซึ่งช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ข้อเสนอของบทความนี้เน้นการบูรณาการกฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้ากับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งส่งเสริมสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นทิศทางสำคัญในการปฏิรูประบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยในระยะยาว

คำสำคัญ: ภาษีสิ่งแวดล้อม; ผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย; นิติเศรษฐศาสตร์

Abstract

This article proposed a framework for developing environmental tax law for Thai industry, employing a Law and Economics analytical approach to enhance the legal effectiveness in addressing environmental issues, particularly industrial pollution such as wastewater, greenhouse gas emissions, and hazardous waste. The study advocated for the adoption of environmental taxation based on the Polluter Pays Principle to create economic incentives for pollution reduction and to encourage behavioral change within the industrial sector in alignment with environmental goals. A comparative analysis was conducted with case studies from OECD countries such as Sweden, the Netherlands, and Switzerland that successfully designed and implemented effective environmental tax systems compared with Thailand, which lacks robust economic incentives and enforcement mechanisms. The article highlights the importance of designing flexible and appropriate environmental tax schemes, coupled with transparent governance, public participation, and integration with clean technology policies. These elements are essential for achieving tangible outcomes in law enforcement. Ultimately, the article emphasized the integration of environmental tax law with sustainable development objectives, aiming to foster a balance between economic growth and environmental preservation, an essential direction for long-term reform of Thailand's environmental legal system.

Keywords: Environmental Tax; Polluter Pays Principle; Law and Economics

บทนำ

ในยุคที่โลกกำลังเผชิญกับวิกฤตสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ทั้งน้ำเสียจากโรงงาน ขยะพิษจากอุตสาหกรรมเคมี ไปจนถึงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากโรงงานผลิตพลังงานและโลหะหนัก ปัญหาเหล่านี้สร้างความเสียหายต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม และทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน

พ.ศ. 2535 แต่ยังคงกลไกทางเศรษฐกิจที่สามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การลงทุนทางอาญาหรือการปรับทางปกครองแม้จะมีอยู่ แต่บ่อยครั้งก็ไม่สามารถจูงใจให้โรงงานลดการปล่อยมลพิษได้อย่างยั่งยืน การพัฒนากฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม โดยใช้แนวทางนิติเศรษฐศาสตร์และเน้นการออกแบบภาษีที่สามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เสียภาษีได้จริง เช่น การจัดเก็บภาษีคาร์บอนจากปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ภาษีน้ำเสียจาก ปริมาณ BOD ในน้ำที่ปล่อยออกจากโรงงาน และภาษีขยะพิษจากปริมาณสารอันตรายที่ต้องกำจัด โดยใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และนำเสนอประสบการณ์จากต่างประเทศ พร้อมกับตั้งคำถามว่า ทำไมระบบภาษีไทยยังไม่สามารถใช้ภาษีเป็นเครื่องมือสร้างแรงจูงใจในการปกป้องสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

การขยายตัวของอุตสาหกรรมในประเทศไทยส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง โดยเฉพาะมลพิษทางน้ำจากอุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม เคมี และสิ่งทอ ที่ปล่อยน้ำเสีย BOD และ COD สูงลงแหล่งน้ำหลัก เช่น แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำท่าจีน ทำให้น้ำอยู่ในระดับเสื่อมโทรมมากน้ำเสียยังมีสารเคมีอันตราย เช่น โลหะหนัก (ตะกั่ว, แคดเมียม) และสารอินทรีย์ย่อยสลายยาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น โรคมะเร็งและระบบประสาทผิดปกติ (United Nations Environment Programme (UNEP), 2022) มลพิษทางอากาศจากภาคพลังงานและอุตสาหกรรมหนักปล่อยก๊าซ CO₂ คิดเป็น 40% ของทั้งประเทศ หรือประมาณ 110 ล้านตันต่อปี (Thailand Greenhouse Gas Management Organization, 2021) รวมถึง PM_{2.5}, SO₂, และ NO_x ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น โรคปอดและโรคหัวใจ คิดเป็นต้นทุนสุขภาพราว 2.6% ของ GDP หรือ 400,000 ล้านบาทต่อปี (World Bank, 2018) ในส่วนขยะพิษจากอุตสาหกรรม เช่น อิเล็กทรอนิกส์และเคมีและยานยนต์ มีปริมาณ 2.8 ล้านตันต่อปี แต่มีเพียง 60% ที่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องที่เหลือถูกทิ้งอย่างไม่เหมาะสม ปนเปื้อนดินและน้ำใต้ดิน ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรม การประมง และสุขภาพประชาชน (United Nations Environment Programme (UNEP), 2022) ปัญหาเหล่านี้สะท้อนความบกพร่องของระบบกฎหมายและการขาดกลไกทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ที่จะผลักภาระไปยังผู้ก่อมลพิษ การปฏิรูปต้องเร่งบังคับใช้กฎหมาย ส่งเสริมการตรวจสอบจากชุมชน และสร้างแรงจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีสะอาด เพื่อไม่ให้ต้นทุนสิ่งแวดล้อมตกอยู่กับคนรุ่นหลัง

การวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ประกอบด้วยกฎหมายหลัก ได้แก่

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดหน้าที่ของรัฐในการควบคุมมลพิษ การจัดทำรายงาน EIA และมาตรฐานสิ่งแวดล้อม เช่น ค่ามาตรฐาน BOD และ PM2.5 ตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟู (มาตรา 96-100)

2. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (แก้ไข พ.ศ. 2562) ควบคุมการดำเนินงานของโรงงาน โดยต้องมีใบอนุญาตและปฏิบัติตามมาตรฐานการปล่อยมลพิษ กรมโรงงานมีอำนาจตรวจสอบและลงโทษ (มาตรา 37) แต่ยังขาดกลไกเชิงเศรษฐกิจ

3. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 จัดเก็บภาษีจากสินค้าที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง แต่ไม่มีภาษีมลพิษโดยตรง

4. ร่างพระราชบัญญัติภาษีคาร์บอน อยู่ระหว่างการศึกษาโดยกรมสรรพสามิตและ TGO ตั้งแต่ปี 2563 แต่ยังมีข้อท้าทาย เช่น การต่อต้านจากภาคอุตสาหกรรมและความไม่แน่นอนของอัตราภาษี (Lexology, 2023)

ข้อจำกัดของกฎหมาย ได้แก่ การตรวจสอบที่จำกัดเพียง 20% ของโรงงานทั่วประเทศ ต่อปี ค่าปรับต่ำ ไม่คุ้มกับการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม ขาดกลไกภาษีเชิงจูงใจ และการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานยังอ่อนแอ นอกจากนี้ การประเมิน EIA ยังถูกวิจารณ์เรื่องความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชน ขณะที่ไทยยังไม่มีภาษีสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เช่น ภาษีขยะพิษหรือภาษีน้ำเสียต่างจากประเทศพัฒนาแล้วที่ใช้เป็นเครื่องมือหลักในการลดมลพิษ

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ แต่ปัญหาสำคัญ คือ การบังคับใช้ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และโครงสร้างการตรวจสอบที่ล่าช้า ค่าปรับต่ำและไม่มีมาตรการจูงใจเชิงเศรษฐกิจ ทำให้โรงงานไม่มีแรงจูงใจในการลดมลพิษ นอกจากนี้ การขาดภาษีมลพิษเฉพาะ เช่น ภาษีคาร์บอน ยังเป็นจุดอ่อนที่ไทยควรเร่งแก้ไข การพัฒนาแนวทางบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการเพิ่มความโปร่งใสในการทำ EIA และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการยกระดับประสิทธิภาพกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยให้เท่าทันประเทศพัฒนาแล้วในระยะยาว

แนวคิดภาษีสิ่งแวดล้อมและนิติเศรษฐศาสตร์

ภาษีสิ่งแวดล้อมคือภาษีที่จัดเก็บจากกิจกรรมหรือผลิตภัณฑ์ที่ก่อมลพิษ เช่น การปล่อย CO₂ น้ำเสีย หรือขยะพิษ โดยมี 3 แนวคิดหลัก (Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2010) 1. แก้ไขต้นทุนภายนอกตามแนวคิด

Pigouvian Tax ที่ผู้ก่อมลพิษต้องรับภาระต้นทุนทางสังคม (Pigou, 1920) 2. สร้างแรงจูงใจให้ลดมลพิษผ่านการจัดเก็บตามปริมาณหรือความรุนแรงของมลพิษ และ 3. ใช้รายได้เพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและเยียวยาชุมชน ภาษีนี้นับว่าสอดคล้องกับเศรษฐศาสตร์เพื่อความยั่งยืน เช่น ภาษีคาร์บอน (ประเทศสวีเดน) ภาษีน้ำเสีย (ประเทศเนเธอร์แลนด์) และภาษี VOCs (ประเทศสวิตเซอร์แลนด์)

นิติเศรษฐศาสตร์ เป็นสาขาที่ผสมผสานกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เพื่อออกแบบนโยบายที่เพิ่มประสิทธิภาพทางสังคม (Dworkin, 1986) ในบริบทของมลพิษ นิติเศรษฐศาสตร์มุ่งแก้ไขปัญหา market failure ที่เกิดจาก externalities โดยใช้เครื่องมือ เช่น ภาษี เงินอุดหนุน หรือกฎระเบียบ แนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องกับภาษีสสิ่งแวดล้อมในกรอบนิติเศรษฐศาสตร์ได้แก่

1. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษที่ตนสร้างขึ้น หลักการนี้ได้รับการยอมรับในระดับสากลตั้งแต่การประชุมสิ่งแวดล้อมของ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1972 และถูกนำไปใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของหลายประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความยุติธรรมทางนิติศาสตร์ เนื่องจากป้องกันไม่ให้สังคมต้องแบกรับต้นทุนจากพฤติกรรมของเอกชน (Rawls, 1971)

2. ภาษีพิกูเวียน (Pigouvian Tax) เป็นแนวคิดที่เสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์ Arthur Pigou ซึ่งแนะนำให้จัดเก็บภาษีจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิด externalities ในอัตราที่เท่ากับต้นทุนทางสังคมของมลพิษนั้น (Pigou, 1920) ตัวอย่างเช่น หากการปล่อย CO₂ 1 ตันก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม (เช่น ความเสียหายจากมลพิษ มูลค่า 1,000 บาท ภาษีคาร์บอนควรตั้งไว้ที่ 1,000 บาทต่อตัน เพื่อให้โรงงานลดการปล่อยมลพิษหรือจ่ายค่าต้นทุนเต็มจำนวน ภาษีพิกูเวียนแตกต่างจากค่าปรับทั่วไป เนื่องจากมุ่งเปลี่ยนพฤติกรรมในระยะยาวมากกว่าการลงโทษ

3. ความชอบธรรมทางนิติศาสตร์ ภาษีสสิ่งแวดล้อมไม่เพียงมีพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ แต่ยังสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมและการปกป้องทรัพยากรสาธารณะ (Murphy & Nagel, 2002) การจัดเก็บภาษีจากโรงงานที่ก่อมลพิษช่วยให้เกิดการกระจายภาระอย่างเป็นธรรม โดยป้องกันไม่ให้ชุมชนต้องรับผลกระทบจากมลพิษโดยไม่ได้รับการชดเชย นอกจากนี้การใช้รายได้จากภาษีเพื่อสนับสนุนชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมยังเพิ่มความชอบธรรมของนโยบายในสายตาของประชาชน

ประโยชน์ของภาษีสสิ่งแวดล้อมในบริบทนิติเศรษฐศาสตร์ ช่วยสร้างแรงจูงใจให้โรงงานลดมลพิษเพื่อลดภาระภาษี และสะท้อนต้นทุนมลพิษในราคาผลิต เพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของผู้ใช้เทคโนโลยีสะอาด รายได้จากภาษี

สามารถนำไปลดภาษีอื่น เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล รักษาความเป็นกลางทางรายได้ และสนับสนุนนวัตกรรมสีเขียว (Williams, 2016) อีกทั้งยังช่วยฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เยียวยาชุมชน ผู้ได้รับผลกระทบ และลดความเหลื่อมล้ำตามหลักความยุติธรรมของ Rawls (1971)

ความท้าทายของการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย คือ การกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลที่แม่นยำในการประเมินต้นทุนทางสังคมของมลพิษ เช่น ความเสียหายจาก CO₂ หรือน้ำเสีย แต่ประเทศไทยยังขาดฐานข้อมูลที่ครบถ้วน ทำให้อัตราภาษีอาจไม่สอดคล้องกับต้นทุนจริง (Keen, 2023) การกำหนดภาษีคาร์บอนสูงเกินไปอาจลดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม ขณะที่อัตราต่ำเกินไปอาจไม่จูงใจลดมลพิษ ภาคอุตสาหกรรมมักต่อต้านภาษีเพราะเพิ่มต้นทุนการผลิต เช่น การคัดค้านร่างกฎหมายภาษีคาร์บอนโดยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (Lexology, 2023) การบริหารจัดการความขัดแย้งนี้จำเป็นต้องออกแบบนโยบายอย่างสมดุลและสื่อสารชัดเจน นอกจากนี้ ภาษีสิ่งแวดล้อมอาจเพิ่มต้นทุนสินค้าและบริการ ส่งผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้สูง (Murphy & Nagel, 2002)

กรณีศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศ

ภาษีสิ่งแวดล้อมตั้งอยู่บนหลักนิติเศรษฐศาสตร์ที่ผสมกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบต่อต้นทุนทางสังคม ตัวอย่างภาษีดังกล่าว เช่น ภาษีคาร์บอนในประเทศสวีเดน ภาษีน้ำเสียในประเทศเนเธอร์แลนด์ และภาษีสารอินทรีย์ระเหยง่ายในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งประสบความสำเร็จในการลดมลพิษและส่งเสริมความยั่งยืน โดยวิเคราะห์ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นตัวอย่างของการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและภาษีพิงเวียน มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบภาษีสิ่งแวดล้อมใน 3 ประเทศ

หัวข้อ	ประเทศสวีเดน	ประเทศเนเธอร์แลนด์	ประเทศสวิตเซอร์แลนด์
ประเภทภาษี	ภาษีคาร์บอน (เริ่มใช้ปี 1991)	ภาษีน้ำเสีย (เริ่มใช้ปี 1969)	ภาษีคาร์บอน (2008), ภาษี VOCs (1998)
ลักษณะการจัดเก็บ	คิดตามปริมาณ CO ₂ ที่ปล่อย (250→1,200 โครน/ตัน CO ₂ ปี 2023)	คิดตาม BOD, COD และ สารพิษ (7 ยูโร/กก. BOD ปี 2023)	CO ₂ : 120 ฟรังก์/ตัน, VOCs: 3 ฟรังก์/กก.
การใช้รายได้จาก ภาษี	ลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล (Revenue Recycling)	ใช้พัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย ฟื้นฟูแหล่งน้ำ สนับสนุน เทคโนโลยีบำบัด	คาร์บอน: 2/3 คืนผ่านลดค่า ประกันสุขภาพ, 1/3 สนับสนุน พลังงานสะอาด
มาตรการสนับสนุน/ จูงใจ	ยกเว้นภาษีบางส่วนแก่โรงงาน ใน EU ETS สนับสนุน เทคโนโลยีสะอาด	ยกเว้นภาษีบางส่วนแก่โรงงานที่ ใช้เทคโนโลยีสะอาด เช่น ระบบ บำบัดแบบชีวภาพ	ยกเว้นภาษีให้โรงงานที่ติดตั้ง ระบบควบคุม VOCs เช่น ตัวกรองหรือระบบเผาไหม้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบภาษีสิ่งแวดล้อมใน 3 ประเทศ (ต่อ)

หัวข้อ	ประเทศสวีเดน	ประเทศเนเธอร์แลนด์	ประเทศสวิตเซอร์แลนด์
แหล่งอ้างอิง	Swedish Environmental Protection Agency (2020); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010)	European Environment Agenc (1996); Statistics Netherlands (2024)	Federal Statistical Office (2020); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010)

จากการเปรียบเทียบภาษีสิ่งแวดล้อมของประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ พบว่ามีจุดร่วมที่คล้ายคลึงกันในการออกแบบภาษีที่สะท้อนต้นทุนจริง อัตราภาษีถูกกำหนดตามต้นทุนทางสังคมของมลพิษ เช่น ความเสียหายจาก CO₂ หรือ BOD ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักภาษีพิกูเวียน

ข้อเสนอการร่างกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม

ร่างกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมของไทยเสนอการบูรณาการหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และภาษีพิกูเวียน เพื่อผลักภาระต้นทุนภายนอกกลับสู่ผู้ก่อมลพิษ เช่น ค่าฟื้นฟูหรือรักษาพยาบาล โดยจัดเก็บภาษีตามปริมาณและความรุนแรงของมลพิษ อัตราภาษีสะท้อนต้นทุนทางสังคม กำหนดโดยคณะกรรมการอิสระ พร้อมเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การบังคับใช้ดำเนินแบบค่อยเป็นค่อยไป และมีแรงจูงใจ เช่น การยกเว้นภาษีแก่โรงงานที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด เพื่อสร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมนวัตกรรม

โครงสร้างภาษี ร่างกฎหมายเสนอการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม 3 ประเภทหลักเพื่อจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 2 โครงสร้างภาษีสิ่งแวดล้อม 3 ประเภท

หัวข้อ	ภาษีคาร์บอน	ภาษีน้ำเสีย	ภาษีขยะพิษ
เป้าหมาย	ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก(CO ₂ ,CH ₄ ,N ₂ O) จากโรงงานพลังงาน ปิโตรเคมี และโลหะ	ลดการปล่อยขยะพิษ เช่น ตะกั่วปรอท และแคดเมียม จากโรงงานอิเล็กทรอนิกส์และเคมี	ลดการปล่อยขยะพิษที่มีสารอันตราย เช่น ตะกั่วปรอท และแคดเมียม จากโรงงานอิเล็กทรอนิกส์และเคมี
อัตราภาษี	100-300 บาท/ตัน CO ₂ ในปี2569-2574 เพิ่มขึ้น 10% ต่อปี คำนวณจากต้นทุนทางสังคมของ CO ₂ ในบริบทเอเชีย (ประมาณ 30-50 ดอลลาร์สหรัฐ/ตัน) (Parry et al., 2021)	50 บาท/กก.ของขยะพิษทั่วไป และ 100 บาท/กก.สำหรับสารที่มีความเป็นพิษสูง (เช่น ปรอท) อิงจากต้นทุนการจัดขยะพิษในประเทศไทย (United Nations Environment Programme (UNEP), 2022)	50 บาท/กก. ของขยะพิษทั่วไป และ 100 บาท/กก. สำหรับสารที่มีความเป็นพิษสูง (เช่น ปรอท) อิงจากต้นทุนการจัดขยะพิษในประเทศไทย (United Nations Environment Programme (UNEP), 2022)

ตารางที่ 2 โครงสร้างภาษีสิ่งแวดล้อม 3 ประเภท (ต่อ)

หัวข้อ	ภาษีคาร์บอน	ภาษีนํ้าเสีย	ภาษีขยะพิษ
กลไกจูงใจ	โรงงานที่ลดการปล่อย CO ₂ เกิน 20% จากค่าเฉลี่ยอุตสาหกรรมจะได้รับการยกเว้นภาษี 50% ในปีแรก	โรงงานที่ใช้กระบวนการผลิตแบบวงจรปิด (Circular Economy) หรือรีไซเคิลขยะพิษเกิน 50% จะได้รับการยกเว้นภาษีบางส่วน	โรงงานที่ใช้กระบวนการผลิตแบบวงจรปิด (Circular Economy) หรือรีไซเคิลขยะพิษเกิน 50% จะได้รับการยกเว้นภาษีบางส่วน

การบริหารจัดการรายได้จากภาษี ควรมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติใหม่ เพื่อบริหารรายได้จากภาษี โดยมีคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วย ตัวแทนจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมสรรพสามิต ภาคประชาสังคม และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อความโปร่งใสและความสมดุล โดยแนวทางการใช้รายได้ 50% ใช้สนับสนุนเทคโนโลยีสะอาดอีก 30% ใช้ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และ 20% ใช้เยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบ การจัดสรรนี้ได้รับแรงบันดาลใจจากระบบ Revenue Recycling ของประเทศสวีตเซอร์แลนด์ (ส่วนที่ 4) ทั้งนี้จะต้องมีความโปร่งใส ทำรายงานการใช้จ่ายของกองทุน เผยแพร่สู่สาธารณะทุกไตรมาส และมีการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อป้องกันการทุจริตและสร้างความไว้วางใจจากประชาชน

ควรมีกลไกการบังคับใช้และการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ โดยโรงงานต้องติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัดมลพิษ เช่น เซ็นเซอร์ CO₂, เครื่องวัด BOD/COD และระบบติดตามขยะพิษ เชื่อมต่อฐานข้อมูลกลางของกรมควบคุมมลพิษ เพื่อตรวจสอบแบบเรียลไทม์ (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010) พร้อมบทลงโทษ เช่น ปรับ 10 เท่าของภาษีและระงับใบอนุญาตชั่วคราว อิงจากระบบเนเธอร์แลนด์ การจัดเก็บภาษีดำเนินการโดยกรมสรรพสามิต ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษและกรมโรงงานฯ เพื่อบูรณาการข้อมูล ส่วนคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่กำกับดูแลและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและยื่นคำร้องผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Keen, 2023)

การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ร่างกฎหมายนี้สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 เพิ่มบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการจัดเก็บภาษีคาร์บอน นํ้าเสีย และขยะพิษ โดยกำหนดอำนาจของกรมสรรพสามิตในการตรวจสอบและจัดเก็บภาษีจากโรงงาน

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพื่อรวมกรอบการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกำหนดบทบาทของคณะกรรมการกองทุนในการบริหารรายได้จากภาษี

3. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (แก้ไข พ.ศ. 2562) เพิ่มข้อกำหนดให้โรงงานติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัดมลพิษ และเชื่อมโยงข้อมูลกับฐานข้อมูลกลางของกรมควบคุมมลพิษ เพื่อสนับสนุนการบังคับใช้ภาษี

ความเป็นไปได้และการคาดการณ์ผลกระทบ ร่างกฎหมายนี้มีความเป็นไปได้สูงเนื่องจากมีความสอดคล้องกับบริบทสากล และข้อตกลงปารีสซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีในส่วนของ การสนับสนุนจากภาคประชาสังคมนั้น ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษมีแนวโน้มสนับสนุนนโยบายที่เพิ่มความรับผิดชอบของโรงงาน (ไทย พีบีเอส, 2568) และผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ควบคุมได้ ซึ่งการเริ่มต้นด้วยอัตราภาษีที่ต่ำและการให้กลไกจูงใจลดผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม โดยคาดว่าภาษีจะสร้างรายได้ประมาณ 50,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาดและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม (คำนวณจากโรงงาน 140,000 แห่งในประเทศไทย)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมไทยควรบูรณาการกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) และภาษีพิกูเวียน (Pigouvian Tax) เพื่อผลักดันทุนภายนอก เช่น น้ำเสีย ก๊าซเรือนกระจก และขยะพิษ กลับไปยังผู้ก่อมลพิษ กลไกภาษีนี้นี้ช่วยกระตุ้นให้ภาคอุตสาหกรรมลดมลพิษ ส่งเสริมนวัตกรรม และเพิ่มความเป็นธรรมทางสังคม อย่างไรก็ตาม ต้องออกแบบอัตราภาษีอย่างเหมาะสม และบริหารจัดการแรงจูงใจจากภาคเอกชนอย่างรอบคอบ กรณีศึกษาจากประเทศสวีเดน เนเธอร์แลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์ แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการใช้ภาษีควบคู่กับการออกแบบที่โปร่งใส ระบบตรวจวัดที่เข้มแข็ง และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ

1. เสนอร่าง พ.ร.บ. ภาษีสิ่งแวดล้อม โดยออกพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อมใหม่ภายในปี 2569 เพื่อจัดเก็บอัตราภาษีคาร์บอน (100 บาทต่อตัน CO₂ และเพิ่มขึ้น 10%) ภาษีน้ำเสีย (10-20 บาทต่อกิโลกรัม) และภาษีขยะพิษ (50-100 บาทต่อกิโลกรัม) ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ด้วยความโปร่งใส ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมมีเวลาปรับตัว อิงจากบทเรียนของสวีเดน (Swedish Environmental Protection Agency, 2020) รายได้จากภาษีบริหารโดยกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อสนับสนุนเทคโนโลยีสะอาด ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และเยียวยาชุมชน ใช้ระบบตรวจวัดที่ทันสมัยและการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 (Parry et al., 2021) ร่างกฎหมายนี้ควรรวมกลไกจูงใจ เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับโรงงานที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด และกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดสำหรับการหลีกเลี่ยง

ภาษี เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010)

2. จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการอิสระที่มีตัวแทนจากภาคประชาสังคม ภาคอุตสาหกรรม และหน่วยงานรัฐ จะช่วยให้การใช้รายได้จากภาษีมีความโปร่งใสและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม รายได้ควรถูกจัดสรรในสัดส่วน 50% สำหรับเทคโนโลยีสะอาด 30% สำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และ 20% สำหรับการเยียวยาชุมชน อิงจากระบบ Revenue Recycling ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Federal Statistical Office, 2020) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะเพิ่มความน่าเชื่อถือและป้องกันการทุจริต (Keen, 2023)

3. ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มบทบัญญัติการจัดเก็บภาษีคาร์บอน น้ำเสีย และขยะพิษในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 พร้อมทั้งกำหนดอำนาจในการตรวจสอบโรงงาน และควรปรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมและให้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดบทบาทของคณะกรรมการในการบริหารรายได้ และเพิ่มข้อกำหนดติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัดมลพิษเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (ส่วนที่ 5)

4. เสริมสร้างความสามารถในการบังคับใช้ รัฐบาลควรลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบตรวจวัดมลพิษแบบเรียลไทม์ เซ็นเซอร์ CO₂, BOD และขยะพิษ พร้อมฝึกอบรมบุคลากรกรมควบคุมมลพิษและกรมสรรพสามิต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บและตรวจสอบภาษี อิงตามระบบของเนเธอร์แลนด์ (European Environment Agency, 1996) ควบคู่การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อลดต้นทุนและป้องกันการทุจริต

5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน ภาคอุตสาหกรรม และ NGO ในการออกแบบและบังคับใช้กฎหมาย ชุมชนควรเข้าถึงข้อมูลการปล่อยมลพิษผ่านแพลตฟอร์มสาธารณะ และยื่นคำร้องเมื่อพบการฝ่าฝืน ตามแนวทางประเทศสวีเดนและประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่เน้นความโปร่งใส (Keen, 2023)

6. สนับสนุนเทคโนโลยีสะอาดและนวัตกรรม โดยรัฐบาลควรกำหนดนโยบายสนับสนุนการลงทุนในเทคโนโลยีสะอาด เช่น เงินอุดหนุนสำหรับระบบบำบัดน้ำเสีย ตัวกรองก๊าซเรือนกระจก หรือกระบวนการผลิตแบบวงจรปิด การให้เครดิตภาษีแก่โรงงานที่ลดมลพิษเกินเป้าหมาย (เช่น ลด CO₂ 20%) จะกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรม อิงจากกลไกของ ประเทศเนเธอร์แลนด์ (Statistics Netherlands, 2024) นอกจากนี้ การจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสีเขียวจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทย

ข้อเสนอเชิงนโยบายนี้มีเป้าหมายลด CO₂ ลง 10-15% น้ำเสีย 20-30% และขยะพิษ 15-20% ภายใน 5 ปี สร้างรายได้ภาษีปีละ 50,000 ล้านบาท และกระตุ้นการลงทุนในเทคโนโลยีสะอาดถึง 100,000 ล้านบาทต่อปี พร้อมลดต้นทุนสุขภาพ 20% และเพิ่มความเป็นธรรมทางสังคมผ่านการใช้จ่ายรายได้ภาษีเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและเยียวยาชุมชน สอดคล้องกับข้อตกลงปารีสและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี นโยบายนี้อาจเผชิญแรงต้านจากภาคอุตสาหกรรม จึงควรเริ่มด้วยอัตราภาษีต่ำ พร้อมกลไกจูงใจ เช่น เครดิตภาษี และสื่อสารประโยชน์ระยะยาวอย่างการลดต้นทุนพลังงาน (Lexology, 2023) ลงทุนในระบบตรวจวัดและบุคลากรด้วยรายได้ภาษี ส่วนผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยควรเยียวยาผ่านส่วนลดค่าสาธารณูปโภค (Murphy & Nagel, 2002)

การจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย



ภาพที่ 1 รูปแบบการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

สรุป

การออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่บนหลัก PPP จะไม่เพียงปกป้องสุขภาพและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ยังยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีโลก รัฐบาลภาคอุตสาหกรรม และประชาชนต้องร่วมมือกันผลักดันการปฏิรูปกฎหมายสิ่งแวดล้อม

การออกกฎหมายใหม่ การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถดมลพิษ สร้างเศรษฐกิจสีเขียว และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติสำหรับคนรุ่นต่อไป แม้จะมีความท้าทายหลัก รวมถึงการต่อต้านจากภาคอุตสาหกรรม ข้อจำกัดด้านทรัพยากร และผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อย ซึ่งแนวทางแก้ไข ได้แก่ การเริ่มต้นด้วยอัตราภาษีที่ต่ำ การให้กลไกจูงใจ การใช้รายได้เพื่อชดเชยผลกระทบ และการสื่อสารประโยชน์ระยะยาว เช่น การลดต้นทุนจากเทคโนโลยีสะอาด และการปฏิบัติตามพันธกรณีสากล การดำเนินการทันที ไม่เพียงตอบสนองต่อวิกฤตสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน แต่ยังวางตำแหน่งประเทศไทยเป็นผู้นำด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาค เพื่อจัดการปัญหามลพิษและวางรากฐานสำหรับเศรษฐกิจสีเขียว เพื่อสร้างอนาคตที่ยั่งยืนและเป็นธรรมสำหรับทุกคน

การประยุกต์ใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ต้องอาศัยความพร้อมด้านข้อมูล ความเข้าใจของประชาชน และการออกแบบนโยบายอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและยั่งยืน รัฐควรเร่งพัฒนาฐานข้อมูลมลพิษอย่างเป็นระบบ และเริ่มใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมอย่างค่อยเป็นค่อยไป พร้อมมาตรการลดผลกระทบ เช่น การชดเชยให้ผู้มีรายได้น้อยหรือสนับสนุนอุตสาหกรรมสีเขียว หากทำได้อย่างสมดุล ภาษีนี้อาจเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยผลักดันเศรษฐกิจไทยสู่แนวทางพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- ไทย พีบีเอส. (2568). *ศาลรับฟ้อง! คดีชาวบ้าน ร้องมลพิษโรงงานไทยเรยอนฯ กระทบการใช้ชีวิต*. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/ZsA2K>
- Dworkin, R. (1986). *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- European Environment Agency. (1996). *Environmental taxes: Implementation and environmental effectiveness*. Retrieved May 20, 2025, from https://www.eea.europa.eu/publications/Environmental_Issues_Series_No2
- Federal Statistical Office. (2020). *CO₂ emissions in Switzerland*. Retrieved June 1, 2025, from <https://shorturl.asia/4GfnO>
- Keen, M. (2023). *Taxation and the environment: An overview of key issues for developing countries*. Retrieved May 20, 2025, from <https://ferdi.fr/dl/df-kg6okxyJB2PFfrxT2HJzuxRt/booklet-taxation-and-the-environment-an-overview-of-key-issues-for.pdf>

- Lexology. (2023). *Thailand's new carbon tax proposal targets the petroleum industry*. Retrieved June 1, 2025, from <https://shorturl.asia/Pcvl3>
- Murphy, L. & Nagel, T. (2002). *The myth of ownership: Taxes and justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). *Taxation, innovation and the environment*. OECD Publishing. Retrieved May 20, 2025, from <https://doi.org/10.1787/9789264087637-en>
- Parry, I. et al. (2021). *Still not getting energy prices right: A global and country update of fossil fuel subsidies (IMF Working Paper No. WP/21/236)*. International Monetary Fund. Retrieved May 20, 2025, from <https://shorturl.asia/rh3Ev>
- Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. London: Macmillan & Co.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Statistics Netherlands. (2024). *CO₂ emissions from households more heavily taxed than from businesses*. Retrieved June 4, 2025, from <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2024/41/co2-emissions-from-households-more-heavily-taxed-than-from-businesses>
- Swedish Environmental Protection Agency. (2020). *Sweden's environmental objectives*. Retrieved June 1, 2025, from <https://shorturl.asia/hBqKT>
- Thailand Greenhouse Gas Management Organization. (2021). *Thailand's greenhouse gas inventory*. Retrieved June 1, 2025, from <https://www.tgo.or.th>
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2022). *E-waste in Southeast Asia*. Retrieved June 3, 2025, from <https://shorturl.asia/p48Tg>
- Williams, R. C. III. (2016). *Environmental taxation*. Retrieved June 3, 2025, from <https://shorturl.asia/BsZNz>
- World Bank. (2018). *Cost of air pollution in Thailand*. Retrieved June 4, 2025, from <https://shorturl.asia/7znrW>