

แนวคิดการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย
และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม
โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง*

CONCEPT OF ESTABLISHING THE DAMAGE REMEDY FUND FOR THE
HEALTH AND LIFE OF PEOPLE FROM INDUSTRIAL PLANT POLLUTION
BY MEANS OF EARMARKED TAXATION

กมลณัฐ น้อยไกรไพร

Kamolnut Noigraiprai

จิรศักดิ์ รอดจันทร์

Jirasak Rodjun

มหาวิทยาลัยบูรพา

Dhurakij Pundit University, Thailand

E-mail: 58791010006@dpu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาอุดหนุนกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้น เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เป็นบทความ รายงานวิจัย ตำราทางกฎหมายตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงลักษณะของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง กองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวน 7 ท่าน เมื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหมดแล้วจะนำมาทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อเขียนรายงานการวิจัยและนำเข้าสู่กระบวนการสัมมนาตอบข้อซักถามจากคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัย เพื่อรับฟังข้อชี้แนะจากคณะกรรมการ นำมาปรับปรุงแก้ไข และ

* Received 11 April 2021; Revised 20 April 2021; Accepted 3 May 2021



นำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของงานวิจัยอีกครั้งหนึ่ง ผลของการวิจัยนี้ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม มีจำนวน 47 มาตรา อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกองทุนนอกงบประมาณไม่มีทุนประเดิมจากรัฐบาลและไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้ของเงินกองทุนมาจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

คำสำคัญ: กองทุน, มลพิษ, สุขภาพอนามัย, โรงงานอุตสาหกรรม, ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

Abstract

The objectives of this research article was to study the concept of establishing a fund that has a specific purpose to remedy pollution damage of industrial plants by means of earmarked taxation, and the tax money collected to support the fund that will be established as a qualitative research. This research was used to collect data from articles, troughs, research papers, legal texts. As well as the judgment of the relevant court and other documents relating to industrial pollution problems, remedies from environmental pollution damage, earmarked tax, characteristic earmarked funds, environmental fund of Thailand, and foreign environmental fund. And collecting data from in - depth interviews. Key informants are government officials who use the law to remedy the damage caused by industrial pollution, and opinions of 7 people involved in environmental law. When all the information has been gathered, it will be studied and analyzed for writing research reports and taken into the seminar process for answering questions from a qualified committee who have expertise in matters related to the research topic to hear recommendations from the committee improve and presented to the committee to review the accuracy of the research once again. The resultant of this research is a Draft of the Damage Fund for the Health and Life of People from Industrial Pollution 47 sections. There are 47 sections under the supervision of the Ministry of Public Health. Have status as a legal entity and is an off - budget fund. There is no initial government and no government subsidies. Fund income comes from earmarked taxation.

Keywords: Fund, Pollution, Health, Industrial Plants, Earmarked Tax



บทนำ

มลพิษในสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดโรคร้ายแรง อาทิ มะเร็ง ระบบประสาทถูกทำลาย ปัญญาอ่อน เป็นหมัน พิการถาวร และตายได้ และมีมูลค่าความเสียหายสูง มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหลาย พันล้านบาทต่อปี (วิชญ์ อรรถวณิช, 2563) โดยแหล่งกำเนิดมลพิษส่วนใหญ่มาจากโรงงานอุตสาหกรรม (คณะกรรมการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง, 2554) ปัจจุบันประเทศไทยมีโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 138,807 โรงงาน กระบวนการผลิตของโรงงานเหล่านี้ก่อให้เกิดมลพิษขึ้นในสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสารและพลังงานส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ใช้การได้ แต่อีกส่วนหนึ่งจะการใช้ไม่ได้เลยและกลายเป็นของเสียที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม และมลพิษเหล่านี้ไม่สูญหายไปหากแต่ยังคงถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมและมีจำนวนมากขึ้นตามกาลเวลา (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2542)

การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีทั้งการเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่นที่บัญญัติในมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ผู้ที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหายหรือถูกทำลายต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป และการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าว และให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นแต่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัยแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษแต่อย่างใด และงานวิจัยเรื่องการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2531) พบว่ารัฐบาลยังมิได้กำหนดนโยบายหรือแนวทางในการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนในด้านนี้

ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษจึงยังคงต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลด้วยตนเอง ซึ่งต้องใช้เวลายาวนานจนผู้เสียหายหลายรายถึงแก่ความตายไปก่อนคดีถึงที่สุด บางรายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเจ็บป่วยเป็นผลมาจากโรงงานของจำเลยแม้เจ็บป่วยจากมลพิษประเภทเดียวกับที่จำเลยปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม หรืออาจเข้าข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมทำให้ศาลพิพากษายกฟ้อง นอกจากนี้การฟ้องคดีมีค่าใช้จ่าย ผู้เสียหายจำนวนมากที่ยากจน จึงเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น เช่น การประนีประนอมยอมความ หรือการประนอมข้อพิพาท แต่มาตรการเหล่านี้ยังคงมีข้อจำกัด เพราะผู้เสียหายส่วนใหญ่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ก่อมลพิษ และหากผู้ก่อมลพิษไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ผู้เสียหายก็ยังคงต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้บังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ จึงกลับเข้าสู่ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีตั้งแต่ต้น การใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการพบว่าถ้าผู้ก่อมลพิษไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ผู้เสียหายก็ต้องร้องขอต่อศาลให้บังคับหรือพิพากษาตามคำ



ซ้ำซ้อนกัน เช่นกัน ทำให้การเยียวยาล่าช้ายิ่งกว่าการฟ้องคดีตั้งแต่แรก และทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายที่ยากจน การใช้มาตรการการประกันภัยสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการที่ขึ้นอยู่กับผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัย เมื่อผู้รับประกันภัยปฏิเสธความรับผิดชอบผู้เสียหายก็ต้องฟ้องผู้รับประกันภัยเป็นคดีต่อศาล อีกทั้งไม่มีหลักประกันว่าจะชนะคดี หากเข้าข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้รับประกันภัยตามกฎหมายประกันภัย สำหรับมาตรการกองทุนสิ่งแวดล้อมและกองทุนตามกฎหมายต่าง ๆ ก็ยังคงมีข้อจำกัด ดังเช่นปรากฏในงานวิจัยเรื่องกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (อุไรวรรณ ประชุมจิตร์, 2541) พบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดเพื่อใช้สำหรับดำเนินงานควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษเท่านั้น และกองทุนตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษจำนวนมากต้องได้รับทุกเวทนาและถึงแก่ความตายโดยไม่ได้รับการเยียวยาใด ๆ อีกทั้งรัฐบาลก็ยังมิได้มีมาตรการเพื่อการเยียวยาเหยื่อมลพิษเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะ การวิจัยนี้จึงมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) จากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ และนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาขึ้นไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ ซึ่งการจัดตั้งกองทุนนี้ต้องกระทำโดยบทบัญญัติของกฎหมาย จึงต้องทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องและอาศัยความคิดเห็นจากผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมและเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงานระดับสูงและเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดนโยบายโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์ พัฒนาเป็นร่างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งกองทุนด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ดังกล่าว จึงจะทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษโดยเฉพาะผู้เสียหายที่ยากจนมีหลักประกันที่จะสามารถนำเงินจากกองทุนไปเป็นค่ารักษาพยาบาลได้ทันเวลาก่อนที่ความเจ็บป่วยจะลุกลามเรื้อรังจนยากแก่การรักษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) และนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาอุดหนุนกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้น



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เป็นบทความ รายงานวิจัย ตำราทางกฎหมายตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ และการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง กองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ และการวิจัยภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 5 ท่าน และจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมจำนวน 2 ท่าน รวมทั้งสิ้น 7 ท่าน ได้แก่ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองส่งเสริมเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ผู้อำนวยการกองนิติการกรมควบคุมมลพิษ ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายแผนการบริหารงานกองทุนสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุด รองอธิบดีศาลปกครองระยองและเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครองระยอง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาวุโสคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้แบบสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย โดยกำหนดประเด็นสัมภาษณ์ 4 ประเด็นคือ ความคิดเห็นในเรื่องปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและสาเหตุของมลพิษ ปัญหาด้านการชดเชยและเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ความคิดเห็นในเรื่องความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และความคิดเห็นด้านลักษณะโครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวให้อาจารย์ที่ปรึกษาหลักและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมตรวจสอบ ให้ความเห็น แก้ไขปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ให้มีความสมบูรณ์สามารถสื่อความหมายได้ตรงตามประเด็นและวัตถุประสงค์ของงานวิจัยอย่างชัดเจน และทำหนังสือขอสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทความ รายงานวิจัย ตำราทางกฎหมายตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ และการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง กองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและผู้ที่เกี่ยวข้องกับ



กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยจัดเตรียมประเด็นการสัมภาษณ์ บันทึกเสียงคำให้สัมภาษณ์ นำมาถอดข้อความ และคัดกรองแยกตามประเด็นที่เกี่ยวข้อง และนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นที่ปรึกษางานวิจัยตรวจสอบ

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งเก็บรวบรวมมาทบทวนอย่างละเอียด และนำมากำหนดประเด็นและตัวแปรที่จะศึกษา กำหนดแนวคิด รวมทั้งนำมาใช้ในการวิเคราะห์ และนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์ ซึ่งได้คัดกรองแยกตามประเด็นที่เกี่ยวข้องมาทำการศึกษาวิเคราะห์ และเขียนรายงานการวิจัย และนำเข้าสู่กระบวนการสัมภาษณ์ตอบข้อซักถามจากคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัยได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายภาษีอากรซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ที่ใช้ในงานวิจัย จำนวน 2 ท่าน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 ท่าน และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน จำนวน 2 ท่าน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมและการบัญญัติกฎหมายจัดเก็บภาษีอากรในงานวิจัย และรับฟังข้อชี้แนะจากคณะกรรมการ นำมาปรับปรุงแก้ไข และนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของงานวิจัยอีกครั้งหนึ่ง

ผลการวิจัย

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นสาเหตุของมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนซึ่งได้รับการร้องเรียนมากที่สุด แต่ยังไม่พบว่าหน่วยงานใดของรัฐมีมาตรการเยียวยาความเสียหายในด้านนี้ นอกจากนี้เป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ด้วยการแก้ไข ปรับปรุงสิ่งแวดล้อม กำจัดหรือบำบัดมลพิษ หรือการป้องกันมิให้เกิดมลพิษ และผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรมีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัยขึ้นเป็นการเฉพาะ และเห็นว่าควรมีลักษณะและโครงสร้างของกองทุนดังนี้คือ ต้องเป็นกองทุนนอกงบประมาณ โดยมีแหล่งเงินกองทุนมาจากผู้ก่อมลพิษ และมีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียนที่สามารถแสวงหารายได้นอกจากนี้บางท่านเห็นว่าควรมีทุนประเดิมจากรัฐบาลด้วยแต่ผู้วิจัยเห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพราะเป็นเงินจากภาษีของประชาชน สำหรับผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองคือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม แต่ต้องกำหนดขอบเขตของการเยียวยาความเสียหายคือแก่ผู้เจ็บป่วยในพื้นที่รอบโรงงานหรือบริเวณใกล้เคียง หรือพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึง และพื้นที่ทั่วไปมิใช่เฉพาะในเขตควบคุมมลพิษ สำหรับในเรื่องของการบริหารจัดการกองทุนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข

ผลการวิจัยนี้ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ... จำนวน 47 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปคือ



ร่างกฎหมายนี้ได้แบ่งเป็น 2 หมวด คือ หมวด 1 เป็นเรื่องของกองทุน กยมอ. ประกอบด้วยสองส่วนคือ ส่วนที่ 1 ลักษณะของกองทุนเฉพาะเจาะจง ส่วนที่ 2 เงินรายได้ของกองทุน และหมวด 2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน ส่วนที่ 1 การใช้จ่ายเงินกองทุน ส่วนที่ 2 การบริหารจัดการกองทุน

กองทุนนี้เรียกว่า “กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม” เรียกโดยย่อว่า “กยมอ.” มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิต ซึ่งเป็นผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินด้วย กองทุนนี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เงินรายได้จากภาษีที่จัดเก็บจะถูกกันเข้ากองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เป็นเงินนอกงบประมาณ ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน และจะนำไปใช้จ่ายเพื่อการอื่นมิได้ นอกจากใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น

เงินรายได้ของกองทุนตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่มีเงินประเดิมจากรัฐบาล และไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่กำหนดให้มีรายได้จากการระดมเงินกองทุน 2 ทางคือ

1. การวางเงินประกันความเสียหายจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จำนวนร้อยละ 30 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น โดยให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บ

2. การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง การกันเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายสรรพสามิต โดยกรมสรรพสามิต และภาษีประจำปีรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ โดยกรมการขนส่งทางบก จำนวนร้อยละ 20 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์

รูปแบบที่สอง การจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษโดยกรมสรรพสามิต ด้วยการกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นหน่วยภาษี และมีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และชำระภาษีตามตารางอัตราภาษีซึ่งแบ่งออกเป็นสามตาราง ในแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพียง 2 อัตรา กำหนดตั้งแต่ปริมาณการปล่อยมลพิษหนึ่งหน่วย จนถึงค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมสูงสุดเป็นอัตราภาษีที่ 1 และจากปริมาณการปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นอัตราภาษีที่ 2 โดยมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี ตารางอัตราภาษีที่ 1 จะมีอัตราภาษีต่ำสุดและใช้กับหน่วยภาษีขนาดเล็กที่สุด ตารางอัตราภาษีที่ 2



จะมีอัตราภาษีสูงกว่าตารางอัตราภาษีที่ 1 ใช้กับหน่วยภาษีขนาดปานกลาง และตารางอัตราภาษีที่ 3 จะมีอัตราภาษีสูงกว่าตารางอัตราภาษีที่ 2 ใช้กับหน่วยภาษีขนาดใหญ่ ซึ่งการแบ่งขนาดของหน่วยภาษีตามร่างกฎหมายนี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดตามความสามารถในการหารายได้

นอกจากนี้ยังให้นำค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อลดการปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษหักเป็นค่าลดหย่อนภาษีการปล่อยมลพิษได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดด้วย ซึ่งเป็นการใช้มาตรการจูงใจเพื่อให้ลดมลพิษตามหลักการป้องกันไว้ก่อน และกำหนดให้มีการเรียกเก็บปรับในกรณีชำระภาษีล่าช้า ชำระน้อยกว่าที่ต้องชำระ หรือหลบหลีกภาษี และเงินเพิ่มหากกระทำการใด ๆ เพื่อชำระภาษีน้อยกว่าที่ต้องชำระโดยทุจริต หลีกหนีภาษีหรือพยายามหลีกหนีภาษี ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางภาษี แต่ค่าปรับและเงินเพิ่มนี้จะถือเป็นภาษีที่ต้องนำส่งเข้ากองทุนไม่จำเป็นต้องส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน และยังกำหนดให้อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจออกคำสั่งอายัด หรือยึดทรัพย์ของผู้ค้างชำระภาษีหรือหลีกหนีภาษีมาขายทอดตลาดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ทั้งยังกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับทางอาญาตามกฎหมายการลงโทษเพื่อป้องกันด้วย

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้กำหนดวิธีการเพื่อหาข้อยุติทางภาษีโดยให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวหรือข้อโต้แย้งทางภาษีระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ โดยร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดตัวบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์บรรลุผลไปด้วย และหากผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลภาษีอากรได้ภายใน 30 วันนับแต่วันมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

การใช้จ่ายเงินกองทุน ต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่กำหนดไว้ในหมวด 1 เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยคณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมายจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติคำขอก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดในมาตรา 24 คือ

- (1) ต้องมีคำรับรองของแพทย์และเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นผู้อยู่ในเงื่อนไขที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน และ
- (2) ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือคณะกรรมการกำหนดและ
- (3) ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามที่เสียหายจริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่คณะกรรมการประกาศ



นอกจากนี้ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 23 โดยแบ่งเป็น 4 พื้นที่คือ

(1) เขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ แต่ไม่ได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการได้ประกาศ

(2) ไม่จำกัดพื้นที่ แต่ต้องเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษที่คณะกรรมการประกาศ

(3) เขตพื้นที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึง

(4) เขตพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ หรือเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึง

นอกจากนี้ ในมาตรา 28 ของร่างกฎหมายยังกำหนดให้มีค่าตรวจรักษาติดตามอาการ และเงินช่วยเหลือสำหรับความเสียหายหรือความเจ็บป่วยที่ยังไม่ปรากฏอาการในขณะที่ยื่นคำขอ แต่แสดงอาการให้ปรากฏภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติคำขอไปแล้ว ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้รับความเสียหายมากกว่าจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ มาตรา 29 แห่งร่างกฎหมายนี้ให้อำนาจกองทุนจ่ายเงินส่วนที่เกินให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนและเรียกคืนจากโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในภายหลังพร้อมดอกเบี้ย กรณีที่มีผู้ต้องรับผิดชอบหลายรายก็ต้องเฉลี่ยความรับผิดชอบส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปริมาณการปล่อยมลพิษนั้น และให้สิทธิโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อนำไปชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เมื่อโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องการรับผิดชอบแต่ขาดกำลังทรัพย์ก็อาจกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ ทำให้ผู้เสียชีวิตหรือเจ็บป่วยจากมลพิษได้รับการเยียวยาความเสียหายเร็วขึ้น และยังให้หักเงินส่วนที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยไปแล้วออกจากส่วนที่โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมเฉลี่ยความรับผิดชอบด้วย แต่จะไม่มีผลกระทบถึงความรับผิดชอบของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นในความรับผิดชอบที่ต้องเฉลี่ยความรับผิดชอบเท่าใดก็ต้องรับผิดชอบเท่าเดิม ไม่ต้องนำมาเฉลี่ยความรับผิดชอบใหม่ และผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายจากโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดไปแล้วเท่าใดก็จะหมดสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเท่ากับจำนวนที่ได้รับชดเชยไปแล้วเช่นกัน

ในส่วนของการบริหารจัดการกองทุนได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ กยมอ. ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมโรงงาน



อุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนองค์กรชุมชนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และหรือสารอันตรายให้ได้รับความเป็นธรรม จำนวนหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านประกันภัย นวัตกรรมวิทยา และผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนี้ด้วย เพื่อกระจายความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงและมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ในร่างกฎหมายนี้จึงให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพมหานครและหรือในจังหวัดอื่นด้วยตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการตามที่ร่างกฎหมายนี้ให้อำนาจไว้ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน ทั้งกำหนดให้มีผู้จัดการกองทุนเพื่อบริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและในมาตรา 42 ยังให้อำนาจนำเงินกองทุนไปแสวงหาประโยชน์และดอกผลด้วยการฝากออมทรัพย์ หรือฝากประจำกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐได้ด้วย เพื่อไม่ต้องนำไปฝากไว้ที่กระทรวงการคลังเท่านั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการยุบเลิกกองทุนไว้ด้วยในกรณีมีเหตุให้ยุบเลิกได้ตามกฎหมายและรัฐมนตรีเห็นสมควรยุบเลิก โดยให้คณะกรรมการ กยมอ. อาจเสนอยุบเลิกกองทุนต่อคณะรัฐมนตรีได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิก ให้ทำการยกเลิกกองทุน โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น

อภิปรายผล

ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ซึ่งเป็นเงินภาษีที่จะจัดเก็บจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมโดยคำนวณจากปริมาณความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษ เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเพื่อการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และให้เป็นเงินนอกงบประมาณไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เงินภาษีที่ถูกจัดเก็บนี้จะถูกบวกเข้าเป็นต้นทุนของสินค้าหรือกระบวนการผลิตและสะท้อนให้เห็นต้นทุนแท้จริง (มีงสรพร ขาวสะอาด และกอบกุล ราชะนาคะ, 2552) ทำให้ราคาสินค้าต้องขยับสูงขึ้นหากผู้ผลิตต้องการได้รับผลกำไรคงเดิม จึงส่งผลกระทบต่อในด้านบวกให้ประชาชนลดการบริโภคสินค้าซึ่งมีกระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษทำให้ผู้ผลิตต้องลดการผลิตลงหรือปรับเปลี่ยนกรรมวิธีในการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเมื่อการผลิตลดลง มลพิษก็ย่อมลดลง สอดคล้องกับหลักการยับยั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสังคม อีกทั้งยังทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ถูกใช้เกินความต้องการแท้จริง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภคและ



การผลิต ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อลดการปล่อยมลพิษและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580, 2561) และยังส่งผลกระทบต่อในด้านบวกให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพดีขึ้น เมื่อสิ่งแวดล้อมมีสภาพดีขึ้น ประชาชนก็ย่อมเจ็บป่วยน้อยลงและมีสุขภาพอนามัยรวมทั้งคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย ทั้งยังสามารถให้การเยียวยาการรักษาผู้ประสบภัยจากมลพิษได้โดยตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุน เพราะการกันเงินไว้โดยเฉพาะเป็นเงินนอกงบประมาณจะมีความคล่องตัวในการใช้จ่าย ไม่ต้องตั้งเป็นงบประมาณประจำปีและรออนุมัติผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องใช้เวลา เนื่องจากความเจ็บป่วยจำต้องได้รับการรักษาเยียวยาในทันทีอย่างรวดเร็วจึงไม่อาจรออนุมัติงบประมาณตามวิธีการงบประมาณปกติได้ (กวิณ เอี่ยมตระกูล และคณะ, 2557)

อีกทั้งยังสอดคล้องกับกติกาใหม่ของโลกที่ต้องมีหลักประกันทางการเงินซึ่งแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม จึงจะสามารถแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้ (สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555) ในหลายประเทศจึงใช้มาตรการจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Fund) ขึ้น และใช้แก้ไขปัญหาส่งแวดล้อม แต่ส่วนใหญ่เป็นการจัดการแก้ไขเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ในประเทศไทยก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเช่นกัน แต่ในด้านความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยนั้นรัฐบาลยังมิได้มีมาตรการใดเพื่อการเยียวยาความเสียหายในด้านนี้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการหรืออนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนให้ได้รับความเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า ดังนั้นจึงควรต้องบัญญัติกฎหมายกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

อนึ่ง เมื่อกองทุนนี้ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาขึ้นไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณ จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และการจัดเก็บภาษียังเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะกระทำโดยบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษีด้วย กล่าวคือ ต้องมีความยินยอมของประชาชน การบัญญัติกฎหมายภาษียังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น (สุปรียา แก้วละเอียด, 2555)

การจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้นับว่า ควรใช้อัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีซึ่งพัฒนามาจากการจัดเก็บภาษีเงินได้ตามทฤษฎี “ระบบ 2 ตารางอัตราภาษี” ที่มีแนวคิดเพื่อลดความขัดแย้งและก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างหลักความเป็นธรรมหรือหลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่กับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความ



ร่วมมือในการเสียภาษี และหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางทางภาษี (จรัสศักดิ์ รอดจันทร์, 2556) โดยแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมออกเป็น 3 ขนาดตามความสามารถในการหารายได้ คือรายได้ต่ำจัดเก็บภาษีตามตารางอัตราภาษีต่ำที่สุด รายได้ปานกลางจัดเก็บภาษีตามตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้นปานกลาง และรายได้สูงจัดเก็บภาษีตามตารางอัตราภาษีสูงที่สุด ในแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพียงสองอัตรา และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี และเงินภาษีที่จัดเก็บจะนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อการอื่นมิได้

ดังนั้นการจัดเก็บภาษีจึงเป็นไปตามสัดส่วนความสามารถในการหารายได้ ซึ่งโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากันไม่จำเป็นต้องเสียภาษีเท่ากันหากปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในปริมาณที่แตกต่างกัน และแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีช่วงของฐานภาษีที่กว้าง โรงงานที่มีขนาดเท่ากันแต่ปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าที่สูงขึ้น ทำให้มีอัตราภาษีเฉลี่ยสูงกว่าโรงงานที่มีขนาดเดียวกันแต่ปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงมีความเป็นธรรมในการกระจายความรับผิดชอบในแนวตั้ง และการที่กำหนดให้แต่ละโรงงานเสียภาษีตามตารางอัตราภาษีแบบก้าวหน้าที่แตกต่างกัน และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นแตกต่างกัน จะทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยของโรงงานขนาดเล็กต่ำกว่าโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ และทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยของโรงงานขนาดกลางสูงกว่าขนาดเล็กแต่ต่ำกว่าขนาดใหญ่ และโรงงานขนาดใหญ่จะมีอัตราภาษีเฉลี่ยสูงกว่าขนาดกลางและขนาดเล็ก ในกรณีที่โรงงานมีความสามารถในการหารายได้ต่างกันแม้ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในปริมาณเท่ากันก็ต้องเสียภาษีในอัตราที่แตกต่างกัน อีกทั้งโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้สูงขึ้นจะต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีขั้นที่สูงขึ้น อัตราภาษีเฉลี่ยของโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้ที่สูงขึ้นจึงเพิ่มสูงขึ้นอีก อัตราภาษีจึงมีความก้าวหน้าสูงขึ้น ทำให้เกิดการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งมากยิ่งขึ้น และเป็นการกระจายความรับผิดชอบในแนวตั้งมากยิ่งขึ้นตามสัดส่วนปริมาณการปล่อยมลพิษและมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ทำให้มีความสมดุลกับหลักความเป็นธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่

นอกจากนี้อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไปหรือมากกว่าจะส่งผลกระทบต่อให้ผู้เสียภาษีไม่ทำงาน ไม่ออมเงินหรือไม่ลงทุน อัตราภาษีจึงบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี หรือขาดความเป็นกลางทางภาษี การกำหนดให้แต่ละตารางอัตราภาษีมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดต่ำกว่าร้อยละ 50 ของฐานภาษี จึงทำให้อัตราภาษีของทุกตารางอัตราภาษีไม่ส่งผลกระทบต่อให้ผู้เสียภาษีไม่ทำงาน ไม่ออมเงินหรือไม่ลงทุน อีกทั้งแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้น ซึ่งอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้นจะมีผลทางรายได้ให้ผู้เสียภาษีทำงาน หรือออมเงินและลงทุน (จรัสศักดิ์ รอดจันทร์, 2556)



อัตราภาษีของแต่ละตารางอัตราภาษีจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้เสียภาษีในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือมีความเป็นกลางทางภาษี และการที่แต่ละตารางอัตราภาษีมีอัตราภาษีเพียง 2 อัตรา จึงทำให้อัตราภาษีมีความง่าย ไม่ซับซ้อน ยากต่อการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี ทั้งทำให้ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีและค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีน้อย ผู้เสียภาษีจึงเต็มใจเสียภาษีและจำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้มีจำนวนสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บเป็นจำนวนมาก จึงสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีด้วย การจัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีนี้จึงทำให้เกิดความสมดุลกับหลักการสำคัญตามแนวคิดของทฤษฎี “ระบบ 2 ตารางอัตราภาษี”

อย่างไรก็ตาม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ อาจผลักภาระภาษีนี้เข้าไปในราคาสินค้าเพื่อให้ผู้บริโภคเป็นผู้จ่ายภาษีนี้ตามหลักผู้ใช่เป็นผู้จ่าย ซึ่งแปรมาจากหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะการผลิตเกิดขึ้นเนื่องจากมีการบริโภค ผู้บริโภคจึงสมควรเป็นผู้จ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากมลพิษของกระบวนการผลิต หากผู้บริโภคไม่ต้องการจ่ายภาษีดังกล่าว ก็อาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยเลือกใช้สินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ และหากผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมไม่ต้องการจ่ายภาษีการปล่อยมลพิษเพื่อนำเงินเข้าสู่กองทุน ก็อาจกระทำการลงทุนเพื่อลดมลพิษ โดยการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดปราศจากมลพิษ หรือใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ไร้มลพิษ จึงเป็นการป้องกันมิให้เกิดมลพิษตั้งแต่ต้นทางตามหลักการป้องกันไว้ก่อน แทนการบำบัดและควบคุมมลพิษที่ปลายท่อ (End - of - Pipe Treatment Methods) (กรีนพีซสากล, 2553)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่ามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน แต่รัฐบาลยังมิได้มีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายด้านนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจำนวนมากไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม จึงควรจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นเป็นการเฉพาะด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) โดยคำนวณอัตราภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตามตารางอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติ และในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติกองทุน กยมอ.ยังไม่ถูกประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรให้คำแนะนำแก่โรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอมาตรการป้องกันและชดเชยความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัยนี้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย และรัฐบาลควรส่งเสริมให้โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษทำการลดมลพิษ โดยให้โรงงาน



สามารถนำค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อลดมลพิษมาหักลดหย่อนภาษีประจำปีได้ รวมทั้งขึ้นภาษีสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศซึ่งใช้วัตถุดิบหรือกระบวนการผลิตที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษภายในประเทศที่ต้องลงทุนเพื่อลดมลพิษ หรือต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษเมื่อมีกฎหมายกองทุนดังกล่าวนี้ใช้บังคับจะไม่ต้องเสียเปรียบสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยแบ่งขนาดที่เหมาะสมของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษออกเป็นสามขนาดตามความสามารถในการหารายได้ว่าโรงงานแต่ละขนาดควมมีรายได้อยู่ในระหว่างช่วงของรายได้เท่าใด ควรศึกษาและวิจัยว่าควรมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนของคณะกรรมการกองทุนโดยคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- กรีนพีซสากล. (2553). ผลลัพธ์ที่ซ่อนเร้น ความเสียหายจากมลพิษอุตสาหกรรมต่อทรัพยากรน้ำ ประชากรโลกและผลประโยชน์. เรียกใช้เมื่อ 10 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.greenpece.org>
- กวิน เอี่ยมตระกูล และคณะ. (2557). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ. การคลังปริทัศน์, 6(8), 1-3.
- คณะกรรมการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง. (2554). ผลกระทบต่อสุขภาพจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง. ใน รายงานการวิจัย. กระทรวงสาธารณสุข.
- จิรศักดิ์ รอดจันทร์. (2556). ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2542). เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และกอบกุล รายะนาคะ. (2552). เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่: ลือคอนติไซน์เวิร์ค.
- ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580. (2561). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก หน้า 52 - 63 (8 ตุลาคม 2561).
- วิชญ์ อรรถวานิช. (2563). ฝุ่นพิษ PM 2.5 กับความรัก. ใน การเสวนาทางวิชาการ ณ ห้องประชุมสุธรรม อารีกุล. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559. เรียกใช้เมื่อ 28 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nesdb.go.th>



- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531). การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. ใน รายงานการวิจัย. มูลนิธิญี่ปุ่น.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2555). การจัดทำประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต. วารสารนิติศาสตร์, 41(4), 118-158.
- อุไรวรรณ ประชุมจิตร. (2541). กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.