

มาตรการทางภาษีเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร¹

ณัฐนันท์ พิพัฒน์เสถียรไทย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางภาษีเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรของการศึกษาอิสระนี้ มุ่งเน้นในการศึกษาถึงผลกระทบจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรและแนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร ทราบแนวทางที่หลากหลายในการจัดการปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร ศึกษามาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรของประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องอันเกิดจากการใช้มาตรการและกฎหมายดังกล่าว ศึกษามาตรการทางภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรของต่างประเทศ โดยศึกษากรณีประเทศเดนมาร์ก เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงการจัดการปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรที่มีอยู่ในประเทศไทย และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร โดยใช้มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมและเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อไป

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรนั้น เพียงแต่เป็นการควบคุมเพื่อให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่านั้นแต่ไม่ได้ช่วยให้ลดปริมาณการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรลงแต่อย่างใด และกฎหมายภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรในประเทศไทยนั้นก็ไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีแต่อย่างใด มีเพียงภาษีมูลค่าเพิ่มเท่านั้นที่เก็บจากการนำเข้า ทั้งยังเก็บในอัตราที่ต่ำและอาจจะได้รับการยกเว้นตามข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร และกฎหมายภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร พบว่ามีปัญหาดังนี้

1. ปัญหามาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร และปัญหามาตรการทางภาษีในการจัดเก็บภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร ซึ่ง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางภาษีเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รดทอง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 นั้นเพียงแต่ควบคุมการใช้เพื่อไม่ให้เป็นอันตราย แต่ไม่ได้ช่วยให้ลดปริมาณการใช้สารเคมีแต่อย่างใด อีกทั้งในส่วนของกฎหมายภายในเองก็ไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรแต่อย่างใดอีกด้วย

2. พิจารณากฎหมายภาษีศุลกากรพบว่า การนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรบางประเภทสินค้าได้รับ การยกเว้นอากรขาเข้าตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากร ศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 ขอให้ยกเลิกประกาศ ฉบับดังกล่าวและให้จัดเก็บอากรขาเข้าตามอัตราปกติ แต่ในกรณีที่เป็นการยกเว้นหรือลดอัตรา อากรตามสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคีอาจไม่สามารถทำการยกเลิกได้ ต่อมาคือ ภาษีมูลค่าเพิ่มพบว่าประเทศไทยยกเว้นภาษีมูลค่าให้แก่ผู้ประกอบการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์ เพื่อบำรุงรักษา ป้องกัน ทำลาย หรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ ตามประมวลรัษฎากรมาตราที่ 81 (1)(จ) และสุดท้ายคือภาษีสรรพสามิตนั้นประเทศไทยขณะนี้ยังไม่มี การจัดเก็บภาษีจากสารเคมีเพื่อกำจัดศัตรูพืช จึงสรุปได้ว่ายังไม่มีกฎหมายภาษีอากรชนิดใดที่จัดเก็บภาษีจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรโดยตรง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการมีกฎหมาย ภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรในประเทศไทยที่จะต้องศึกษามาตรการทางภาษี สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม
3. โครงสร้างภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรที่เหมาะสมกับประเทศไทย จำเป็นที่จะต้อง ศึกษารูปแบบโครงสร้างทางภาษี ในส่วนของ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้นำเข้า ซึ่งได้ ทำการผลิต นำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรมีหน้าที่ผู้เก็บภาษ้นำส่งให้ รัฐ สำหรับฐานภาษีจำนวนภาษีที่ต้องเสีย คือ ฐานภาษีคูณด้วยอัตราภาษีที่กำหนดตามประเภทของ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร ตามปริมาณของสินค้า ส่วนอัตราภาษีอัตราภาษี กำหนดให้ใช้อัตราคงที่ และกำหนดอัตราภาษีแบ่งตามประเภทของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ ทางการเกษตรตามกลุ่มเป้าหมายออกเป็นดังนี้ สารฆ่าแมลง(Insecticide) สารฆ่าวัชพืช (Herbicide) สาร ฆ่ารา (Fungicide) และสารอื่น ๆ เช่น สารรมควัน (Fumigants) “ฆ่าสัตว์ฟันแทะ (Rodenticides) สารฆ่า ไร้เดือนฝอย (Nematocide) สารเร่งการ เจริญเติบโต สารชีววินทรีย์กำจัดศัตรูพืช (Bio-pesticide) สาร ป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ที่มี ส่วนผสมของสารเคมีและสารอินทรีย์ เป็นต้น ซึ่งเป็นการแบ่งกลุ่ม

ตามความร้ายแรงของสารเคมีที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนซึ่งคล้ายคลึงกับวิธีการกำหนดอัตราภาษีของประเทศเดนมาร์กที่กำหนดอัตราภาษีเก็บภาษีสารเคมีทางการเกษตรตามความร้ายแรงของสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากสารเคมีตัวใดมีความเป็นอันตรายมาก ก็จะถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูงตาม ทั้งนี้เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ

4. แนวทางวิธีการจัดเก็บภาษีกำหนดให้ภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรอยู่ใน อำนาจหน้าที่และการควบคุมของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เนื่องจากกรมสรรพสามิตทำ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เพื่อควบคุมการบริโภคจากสินค้าอันตรายบางประเภทที่มีเหตุผลอันสมควรในการรับภาระภาษีที่สูงขึ้นโดยเป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอันดี เป็น สินค้าฟุ่มเฟือย เป็นสินค้าที่ได้รับผลประโยชน์พิเศษจากกิจการของรัฐบางประการ และการนำภาษีไปใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะอย่าง สำหรับการนำภาษีที่ได้จากการเก็บภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรนั้น ก็ควรนำไปใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked tax) ให้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้มีการนำภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อนำมาเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และจัดการปัญหาสารเคมีโดยเสนอให้มีการใช้ภาษีดังกล่าวไปใช้กับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศเดนมาร์กพบว่าประเทศเดนมาร์กเริ่มเก็บภาษีสารเคมีเพื่อกำจัดศัตรูพืชครั้งแรกในปี 2529 โดยเก็บที่อัตราเพียงร้อยละ 3 ของราคาขายปลีกและต่อมาเพิ่มอัตราเป็นร้อยละ 15 ในปี 2539 และร้อยละ 37 ในปี 2540 ในปี 2560

ประเทศเดนมาร์กมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชถึง 510 ล้านโครนเดนมาร์กหรือประมาณ 2.7 พันล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 3.6 ของ GDP โดย รายได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อลดแรงต่อต้านจากเกษตรกร โดยภาษีที่ได้รับจากสารเคมีจะถูกนำไปใช้สำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked) โดย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 55% ใช้สำหรับลดภาษีที่ดินในท้องถิ่น (reduce county land tax)
- 10% สำหรับสนับสนุนเกษตรกรที่ทำเกษตรอินทรีย์
- 35% ใช้สำหรับงานวิจัยและการติดตามผลกระทบของสารเคมีที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

หลังจากมีการจัดเก็บภาษีสารเคมีเพื่อกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร ก็ทำให้ประเทศเดนมาร์กมีการใช้สารเคมีเพื่อกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และประสบความสำเร็จในการลดการใช้สารเคมีเพื่อกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรเป็นอย่างดีประเทศหนึ่งของโลก

สรุปได้ว่าในประเทศไทยขณะนี้ยังไม่มีการจัดเก็บภาษีจากสารเคมีเพื่อกำจัดศัตรูพืช แต่ในทางกลับกัน ประมวลรัษฎากรได้ยกเว้นภาษีมูลค่าให้แก่ผู้ประกอบการการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์ เพื่อบำรุงรักษา ป้องกัน ทำลาย หรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ ตามประมวลรัษฎากรมาตราที่ 81 (1(จ)) อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการดังกล่าวต้องแจ้งขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม

กรมศุลกากรได้ตั้งอัตราภาษีศุลกากรของสารฆ่าแมลง (พิกัด 38.08) ไว้ในอัตราร้อยละ 30 และลดเหลือร้อยละ 10 ตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 อย่างไรก็ตาม อัตราดังกล่าวได้รับการยกเว้นอากรในบางพิกัดย่อย ขณะที่บางพิกัดย่อยที่ไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 12 จะได้รับการยกเว้นอากรภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน และกรอบความร่วมมืออาเซียน-จีน ด้วยเหตุนี้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรที่นำเข้ามาจากต่างประเทศจะถูกจัดเก็บภาษีศุลกากรในอากรขาเข้าแต่เมื่อผลิตภัณฑ์สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตร ดังกล่าวที่ได้จำหน่ายในประเทศได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มและไม่ได้ถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ดังนั้นราคาของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรจึงมีราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงย่อมส่งผลต่อปริมาณการบริโภคสินค้านี้ได้ ส่งผลต่อทั้งในด้านเศรษฐกิจระดับมหภาคและเศรษฐกิจระดับจุลภาค เกิดการเบี่ยงเบนราคาที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดแรงจูงใจแก่เกษตรกรในการแก้ไขปัญหาศัตรูพืช ด้วยการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรมีสูงมากยิ่งขึ้น การได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนให้มีปริมาณการบริโภคที่สูงขึ้นโดยทางอ้อมและยังส่งผลต่อราคาสินค้า ทำให้ต่ำลง นอกจากนี้แล้วประเทศไทยยังไม่มีระบบการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม จึงเท่ากับว่ายินยอม และส่งเสริมให้มีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรที่มีพิษร้ายแรงและมีราคาถูกเข้ามาจำหน่าย

ดังนั้นแล้วประเทศไทยควรนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้โดยมีการจัดเก็บภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อลดปริมาณการใช้สารเคมีเหล่านี้ เพื่อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม เกษตรกรและผู้บริโภค โดยนำภาษีที่ได้รับมาใช้เพื่อกิจการเฉพาะอย่างเพื่อพัฒนาเกษตรที่ปลอดภัยสารเคมี

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงเห็นว่าปัญหาการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ทางการเกษตรของประเทศไทยอยู่ในระดับวิกฤต โดยสะท้อนจากปริมาณการใช้สารเคมีที่เพิ่มขึ้น แต่ผลผลิตกลับไม่เพิ่มขึ้น ปัญหาความไม่ปลอดภัยของเกษตรกรและผู้บริโภคจากการใช้สารเคมี และสารเคมีตกค้างในผักและผลไม้ในระดับที่สูงมาก จึงเสนอแนะให้ใช้มาตรการทางภาษิดังนี้

- 1) ควรจัดทำกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจัดเก็บภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับตั้งแต่ 12.5-50% ของมูลค่าการขายปลีกสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

ทั้งนี้โดยจัดเก็บภาษีตามระดับของความอันตรายร้ายแรงของสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ทั้งนี้สารเคมีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาให้ยกเลิกการใช้ หรือหลายประเทศได้ประกาศยกเลิกการใช้แล้ว และสารเคมีกำจัด

ศัตรูพืชที่เป็นสารที่ควบคุมการใช้อย่างเข้มงวด เพราะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมให้มีการจัดเก็บภาษีในระดับสูง ดังนี้

สารฆ่าวัชพืช	อัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ 30
สารฆ่าแมลง	อัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ 25
สารฆ่ารา	อัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ 15
สารเคมีอื่น ๆ	อัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ 12.5

ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีอาจดำเนินการเป็นขั้นบันได โดยในช่วง 5 ปีแรก อาจจัดเก็บในระดับ 1/3 ของอัตราภาษีที่เสนอขึ้นต้นก่อน แล้วเพิ่มเป็นอัตราภาษีเต็มจำนวนในปีที่ 10 เป็นต้น เพื่อให้ผู้ประกอบการและเกษตรกร สามารถปรับตัว ปรับพฤติกรรม เกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

การกำหนดภาษีที่ระดับเริ่มต้น 12.5% ถือว่าเป็นการกำหนดภาษีในระดับต่ำเพียงครึ่งหนึ่งของระดับการเก็บที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากผลการศึกษาในหลายประเทศที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ประสงค์จะใช้มาตรการภาษีควบคู่ไปกับมาตรการอื่นด้วย โดยต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการนำเงินภาษีจากการจัดเก็บภาษีไปใช้ในโครงการลดการใช้สารเคมีไปพร้อม ๆ กันตามที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 4

2) กำหนดให้มีการนำภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อนำมาเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และจัดการปัญหาสารเคมีโดยเสนอให้มีการใช้ภาษีดังกล่าวไปใช้กับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังนี้

-40% ของรายได้จากภาษี นำไปใช้เพื่อเยียวยาปัญหาเกษตรกรและผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเจ็บป่วยจากการใช้สารเคมี

-40% ใช้สำหรับการสนับสนุนเกษตรกรอินทรีย์และการพัฒนานวัตกรรมเพื่อหาทางเลือกในการไม่ใช้สารเคมี

-20% สำหรับการตรวจสอบเฝ้าระวังสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และการสนับสนุนการวิจัยทางนโยบายเพื่อลดการใช้สารเคมีและความปลอดภัยทางอาหาร

เอกสารอ้างอิง

เครือข่ายเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช. “แนวทางการจัดเก็บภาษีเฉพาะเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช.”

สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2566 จาก <https://thaipan.org/data/320>

ประกาศ คงเอียด. **คำอธิบายกฎหมายภาษีสรรพสามิต**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติ ธรรม, 2542.

ไพจิตร โรจนวานิช, ชุมพร เสนไสยและสาโรช ทองประคำ. **ภาษีสรรพากร คำอธิบาย ประมวลรัษฎากร**.

กรุงเทพมหานคร: บริษัทสามเจริญพาณิชย์ จำกัด, 2549.

อรนิชา ยิ่งยง. “ภาษีขยะ.” **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2558.

Office of the Auditor State of Hawai'i (1990). Feasibility Study of Earmarking Tax Revenues for a Long-Term Care Program Report No. 90-1. Retrieved December, 2007 From <http://www.state.hi.us/auditor/Overviews/1990/http://www.state.hi.us/auditor/Overviews/1990/>.

Peter Sjöberg, Taxation of Pesticides and fertilizers. (Master's thesis,/ Lulea University of Technology, BSc and MSc Programmes in Economics, 2005: 101SHU), Retrieved May, 2023 from <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1015547/FULLTEXT01.pdf> ,p 17.