

## Green Tax ... ภาษีเพื่อความสุขของประชาชน

“ปีนี้ดูเหมือนจะเป็นปีที่กรุงปักกิ่งเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศหนักที่สุดในรอบหลายปี” ผู้คนที่อาศัยอยู่ในกรุงปักกิ่งระบายความรู้สึกผ่านโทรศัพท์มือถือไปยังเพื่อนในแดนไกล



ท่ามกลางหมอกควันที่ไม่ยอมจางหายไปง่าย ๆ จากท้องฟ้าเหนือกรุงปักกิ่ง และดูเหมือนเสียงบ่นนั้นดังไปถึงคณะผู้บริหารชุดใหม่ของจีน เพราะเมื่อกลางเดือนมีนาคม ที่ผ่านมา หนังสือพิมพ์พีชน่า เดลี (China Daily) ได้ตีพิมพ์พาดหัวตัวโตเกี่ยวกับแนวคิดของรัฐบาลจีนที่จะเริ่มเรียกเก็บ “ภาษีสิ่งแวดล้อม” (Green Tax)

ขึ้น นัยว่าภาษีนี้ถูกออกแบบเพื่อการจัดสรรและกำกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานของจีนอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ว่าง่าย ๆ รัฐบาลจีนกำลังคิดจะใช้ภาษีตัวใหม่นี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาและปกป้องสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งชาวนั้นนับว่าสร้างความฮือฮาในหมู่นักธุรกิจและประชาชนชาวจีนอยู่มากจนกลายเป็นประเด็นให้สาธารณชนติดตามและถกเถียงถึงข้อดีข้อเสียและแนวทางปฏิบัติในเวลาต่อมา

วันนี้ ผมขอพาผู้อ่านไปสัมผัสกับภาษีใหม่นี้กัน ...

### ภาษีสิ่งแวดล้อม ... การเรียนรู้และต่อยอดจากชาติตะวันตก

อันที่จริง ภาษีสิ่งแวดล้อมนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่ประการใด เพราะก่อนหน้านี้ เราอาจได้ยินข่าวคราวการเริ่มทดลองใช้ระบบภาษีนี้ในประเทศพัฒนาแล้วเมื่อราว 40 ปีที่แล้ว ซึ่งหลายประเทศดังกล่าวต่างประสบกับวิกฤตการณ์ด้านมลพิษ ทำให้ผู้คนหันมาใส่ใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

**สหภาพยุโรป (European Union)** ดูเหมือนจะเป็นกลุ่มประเทศที่ริเริ่มแนวคิดในเรื่องนี้ โดยได้ประกาศกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมฉบับแรกขึ้นในปี 2516 โดยกำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม และผลดีผลเสียของการบังคับใช้มาตรการเหล่านี้ ต่อมาในปี 2518 คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้ประกาศให้ผนวกภาษีสิ่งแวดล้อมเข้าไปในต้นทุนการผลิตด้วย โดยอาศัยหลักการที่ว่าผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

นับแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา **องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development)** หรือที่เราเรียกกันจนติดปากว่า “**โออีซีดี**” (OECD) ในส่วนของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ได้ออกรายงานเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากมาตรการทาง



เศรษฐกิจในการรักษาสิ่งแวดล้อม และผลปรากฏว่า ผู้บริหารระดับสูงและประชาชนของหลายประเทศให้การสนับสนุนการเรียกเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมา โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 1990 หลายประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือเริ่มเก็บภาษีการปล่อยมลพิษในอากาศ ภาษีน้ำเสีย และภาษีมลพิษทางเสียง รวมทั้งการลดภาษีให้กับกิจการที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก

### สถานะปัจจุบันของภาษีสิ่งแวดล้อมจีน ... โยนหินถามทาง หรือลองผิดลองถูก

ภาษีสิ่งแวดล้อมนับเป็นข่าวที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ในจีนมาเป็นระยะในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจะมีการประชุมเกี่ยวกับการลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas Emission) หรือการตีข่าวของสื่อตะวันตกเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียและมลพิษทางอากาศ รวมทั้งเหยื่อผู้ประสบภัยจากปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะในกรุงปักกิ่ง

อย่างไรก็ดี จีนยังไม่มีกรเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบและครบวงจรแต่อย่างใดในปัจจุบัน มีเพียงนโยบายและการจัดตั้งเขตทดลองเศรษฐกิจเชิงวัฏจักร (Circular Economy Experimental Zone) ขึ้นในมณฑลกานซู (Gansu) และชิงไฮ่ (Qinghai) ซึ่งเป็นมณฑลที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งยังไม่มีการลงทุนในอุตสาหกรรมหนักมากนัก นับว่าเพื่อให้ง่ายต่อการทดลองใช้แนวคิดนี้ และปกป้องความเป็นธรรมชาติและทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ควบคู่กันไป

ขณะเดียวกันมีมาตรการการเก็บภาษีบางอย่างที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม อาทิ การเรียกเก็บเงินจากกิจการที่ปล่อยน้ำเสียหรือปล่อยมลภาวะเกินค่ามาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งการเรียกเก็บค่าฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่ผ่านมา ภาษีเหล่านี้ถูกเรียกเก็บในอัตราที่ต่ำ อาทิ การกำหนดภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) ในอัตรา 10 หยวนต่อตัน ซึ่งวิธีการดังกล่าว



เปรียบเสมือน “ค่าปรับ” ที่รัฐบาลจีนเรียกเก็บเพื่อกำกับควบคุมมิให้กิจการในจีนปล่อยมลพิษสู่สาธารณะเกินระดับที่กำหนด แต่วิธีการนี้ยังไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนและขาดความเข้มงวดที่เพียงพอ ทำให้สถานการณ์ปัญหามลพิษในจีนยังไม่เห็นแนวโน้มที่จะดีขึ้น

โดยที่ภาษีประเภทต่าง ๆ ที่รัฐบาลจีนเรียกเก็บในปัจจุบันมีลักษณะที่เป็นเอกเทศและแยกย่อยมาก เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ดิน และภาษีที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ดังนั้น ภาษีที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมในอดีตจึงมีวัตถุประสงค์สำคัญเพียงเพื่อ “กำกับ” ให้กิจการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ



และเกิดประโยชน์สูงสุดในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะรัฐบาลจีนในช่วงนั้นก็ยังมีมุ่งเป้าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตอย่างรวดเร็วในเชิง “ปริมาณ” ขณะเดียวกัน การลดหย่อนภาษีและให้สิทธิประโยชน์พิเศษด้านภาษีแก่กิจการที่

เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมก็ยังมีอยู่อย่างจำกัดและไม่เป็นระบบ ซึ่งส่วนใหญ่จะครอบคลุมภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีผู้บริโภค และภาษีเงินได้นิติบุคคล ทำให้ยังไม่เกิดกลไกความร่วมมือในการ “กระตุ้น” การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงในจีน

กว่า 30 ปีของการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว แต่ขาดการกำกับควบคุมในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ส่งผลให้ปัญหามลพิษในเมืองเล็กเมืองน้อยของจีนรุนแรงมากขึ้น จนประชาชนในหลายพื้นที่เริ่มแสดงความไม่พอใจและเกิดเหตุการณ์ประท้วงต่อต้านขับไล่กิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษดังกล่าวอยู่บ่อยครั้งในระยะหลัง ผนวกกับการที่รัฐบาลจีนเริ่มหันมามุ่งเน้นการพัฒนาในเชิง “คุณภาพ” และใส่ใจกับระดับ “ความสุขของประชาชน” มากขึ้น รวมทั้งแรงกดดันจากสื่อและองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้ประเด็นภาษีสิ่งแวดล้อมกลับมาอยู่ในความสนใจของรัฐบาลและประชาชนอีกครั้ง โดยรัฐบาลมีแผนที่จะนำเสนอระบบภาษีสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาพลังงานรูปแบบใหม่ ซึ่งสะท้อนว่าการกำหนดใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมในครั้งนี้ น่าจะเป็นหนึ่งในความพยายามที่รัฐบาลจีนต้องการจะลดระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนได้ออกไซด์ ผ่านการใช้ถ่านหินให้น้อยลงในอนาคต เนื่องจากจีนใช้ถ่านหินในปริมาณที่สูงเทียบเท่ากับปริมาณการใช้ของทั้งโลก ดังนั้น หากสามารถลดปริมาณการใช้ถ่านหินลงได้ก็จะทำให้ปัญหามลพิษของจีนลดลง

ปัจจุบัน รัฐบาลจีนอยู่ระหว่างการศึกษาการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากสินค้าบางชนิดที่ก่อให้เกิดมลพิษ อาทิ ซิลเฟอร์ไดออกไซด์ สารปรอท น้ำเสีย และสารปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อมอื่น และ



ปรับเปลี่ยนอัตราภาษีเรียกเก็บภาษีให้เหมาะสมกับอัตราการใช้สินค้าชนิดดังกล่าวภายในประเทศเพื่อกระตุ้นจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมในโอกาสเดียวกัน โดยอาจปรับอัตราภาษีในสินค้าบุหรี่ปริมาณเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีอัตราภาษีต่ำกว่าของสากล หรืออาจปรับอัตราภาษีลดลง เช่น เครื่องสำอาง เนื่องจากมีผู้ใช้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งในขั้น

นี้ มีสินค้าทั้งหมด 14 รายการที่ถูกจัดในหมวดหมู่รายการภาษีผู้บริโภคแล้ว เช่น บุหรี่ เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ เครื่องสำอาง อัญมณี ไข่มุก หยก ประทัดไฟ รถจักรยานยนต์ และรถยนต์ เป็นต้น

### อนาคตของภาษีสิ่งแวดล้อมจีน ... หนทางทอดยาว

รัฐบาลจีนได้ตั้งเป้าหมายที่จะเริ่มบังคับใช้ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบภายในปี 2558 โดยหวังจะให้ เป็นเครื่องมือทางการตลาดเพื่อช่วยลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้ได้อย่างน้อย 40-45 เมื่อเทียบกับของปี 2548 ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายในปี 2563 และลดแรงกดดันจากชาติตะวันตกที่ประณามว่าจีนเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่สูงมากที่สุดในโลก



อย่างไรก็ดี ในขั้นนี้ยังไม่ชัดเจนว่า รัฐบาลจีนจะบังคับใช้มาตรการภาษีสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศในคราวเดียวหรือเฉพาะพื้นที่ ซึ่งหากพิจารณาจากแนวทางการปฏิบัติในประเด็นที่ไวต่อความรู้สึกและอาจส่งผลกระทบต่อวงกว้างในช่วงที่ผ่านมาแล้ว ก็คาดว่า รัฐบาลจีนจะเริ่มบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในบางพื้นที่ก่อน



นายจาง เจี้ยนผิง (Zhang Jianping) เศรษฐกรอาวุโสแห่งสถาบันเพื่อการวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Institute for International Economic Research) ในสังกัดของคณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform Commission) หนึ่งในกระทรวงใหญ่ที่ทรงอิทธิพลยิ่งของจีน ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า “เราจำเป็นต้องมีระบบภาษีสิ่งแวดล้อม ... เราจะดำเนินการที่ละขั้นที่ละตอน”

เจียงซี (Jiangxi) มณฑลทางตอนใต้ที่กำลังประสบกับปัญหามลพิษที่รุนแรง ยังได้เสนอตัวต่อรัฐบาลกลางขอเป็นมณฑลนำร่องในโครงการดังกล่าว โดยจะเริ่มทดลองใช้ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวในปลายปี 2556 เพื่อหวังให้ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลดการปล่อยมลพิษและหันมาใส่ใจดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ประเภทของมลพิษก็ยังเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลจีนต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมอาจแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเภทมลพิษ ผู้เชี่ยวชาญด้าน



ภาษีสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ตามหลักการแล้ว วิธีคิดภาษีที่ดีที่สุดก็คือ การรวมเอาสิ่งที่ก่อให้เกิดมลพิษทั้งหมดมาไว้ในวิธีคิดภาษีเดียวกัน แต่หาวิธีคิดภาษีที่มีขอบเขตกว้างเกินไปจะทำให้รายการภาษียิ่งซับซ้อนและอาจมีภาระภาษีที่สูงมาก ต้นทุนการดำเนินการของภาคธุรกิจก็จะเพิ่มขึ้นจนอาจเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน ซึ่งทำให้รัฐบาลจีนอาจต้องคิดปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลลงในส่วนหนึ่ง

การเรียกเก็บจากต้นทาง ระหว่างทาง หรือปลายทางก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ ใครบ้างที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องและร่วมรับผิดชอบต่อภาษีสิ่งแวดล้อม ... ผู้ผลิตวัตถุดิบ ผู้ขนส่ง ผู้จัดจำหน่ายและผู้ซื้อแม้กระทั่งผู้บริโภค ประเด็นนี้สลับซับซ้อนมากขึ้นเมื่อพิจารณาในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งยังมีการกำหนดใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป

โดยปกติแล้ว การเก็บภาษีจากจุดปล่อยมลพิษจะกระทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพมากกว่าการเก็บภาษีตามปริมาณมลพิษ ขณะเดียวกัน การเลือกเก็บภาษีจากการปล่อยมลพิษหรือจากสินค้าจะต้องพิจารณาต้นทุนการดำเนินงานและความเหมาะสมควบคู่ไปด้วย อัตราภาษีดังกล่าวจะต้องไม่สูงเกินกว่าที่กิจการจะแบกรับได้เพื่อให้ธุรกิจมีรายได้ในการจ่ายภาษีและสามารถเติบโตต่อไป ทั้งนี้ รายได้จากภาษีที่เรียกเก็บได้คาดว่าจะถูกส่งเข้ารัฐบาลกลางเพื่อใช้ในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่ประสบ

ปัญหามลพิษและซดเซยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการปนเปื้อนของมลพิษ

อย่างไรก็ตาม แนวทางและความสมดุลของการกำหนดมาตรการภาษีดังกล่าวนับเป็น



เรื่องที่สำคัญยิ่ง ในด้านหนึ่ง รัฐบาลจีนมีระดับความสุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จีนกำลังมุ่งเป้าการพัฒนาเศรษฐกิจในเชิง “คุณภาพ” เป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากช่วง 30 ปีแรกของการพัฒนาที่มุ่งเน้นเชิง “ปริมาณ” คณะผู้บริหารจีนกล่าวเปรียบเปรยไว้ในหลายเวทีว่า “ไม่ต้องการเห็นลูกหลานของตนเองเติบโตท่ามกลางมลพิษ”

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลก็มีข้อกังวลใจต่อผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและภาคการผลิตเช่นกัน เพราะการบังคับใช้มาตรการภาษีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวที่เข้มงวดเกินไปก็อาจจะส่งผลกระทบให้การลงทุนของต่างชาติหันเหไปประเทศอื่น ภาคการผลิตอาจเติบโตช้าลง และอาจส่งผลให้เศรษฐกิจของจีนเติบโตต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันอาจส่งผลให้จีนเสียศูนย์กับเป้าหมายใหญ่ที่ต้องการมุ่งพัฒนาประเทศจีนให้เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทัดเทียมสหรัฐฯ

ท่ามกลางกระแสความห่วงใยด้านสิ่งแวดล้อมที่แพร่สะพัดไปทั่วโลก ... เริ่มจากประเทศพัฒนาแล้วเมื่อ 40 ปีที่แล้วและขยายไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบัน ... แทรกซึมเข้าไปเกาะกุมหัวใจของชาวจีนมากขึ้นทุกขณะ ภาษีสิ่งแวดล้อมจึงนับเป็นความท้าทายใหม่ของรัฐบาลจีนที่ต้องการเห็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในเชิงคุณภาพ ... เติบโตต่อไปอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน ขณะเดียวกัน ภาษีดังกล่าวก็ยังนับเป็นอีกความท้าทายหนึ่งของผู้บริหารกิจการจีนและต่างชาติที่ลงทุนในจีนในปัจจุบัน รวมทั้งกิจการที่วางแผนจะขยายการลงทุนในจีนในอนาคตที่จะต้องระแวดระวังเป็นอย่างมากกับการกำหนดมาตรการภาษีสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลจีนในครั้งนี้

แม้กระทั่งสินค้าไทยที่จำหน่ายในจีนและคิดจะเข้าไปเจาะตลาดจีนในอนาคตก็อาจหนีไม่พ้นที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการนี้ในอนาคตเช่นกัน ...

รวบรวมและเรียบเรียงโดย

ดร. ไพจิตร วิบูลย์ธนสาร

อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์) ณ กรุงปักกิ่ง

นางสาวจุฬารัตน์ กิจประพุกธิกุล

นิสิตฝึกงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงปักกิ่ง

31 มีนาคม 2556